



Hyvää velkahallintaa ja maksuhäiriöiden hoitoa

Maksuhäiriöpolitiikan toimintaohjelma 2007–2011

Hyvää velkahallintaa ja maksuhäiriöiden hoitoa

*Maksuhäiriöpolitiikan toimintaohjelma
vuosille 2007 - 2011*

OIKEUSMINISTERIÖ
HELSINKI 2007

LUKIJALLE

”Hyvää velkahallintaa ja maksuhäiriöiden hoitoa” toimintaohjelma on ilmestynyt oikeusministeriön toiminta- ja hallintosarjassa numerolla 2007:14. Tämä julkaisu sisältää toimintaohjelman päivityksen.

Maksuhäiriöpolitiikalla tarkoitetaan niitä oikeuspolitiikan keinoja, joiden avulla huolehditaan maksuvelvoitteiden riittävän tehokkaasta täytäntöönpanosta sekä hallitaan velkaantumisesta johtuvia ongelmia ja niiden hoitamisesta aiheutuvia kustannuksia. Maksuhäiriöpolitiikan tavoitteena on vähentää velkaongelmia, torjua luottotappioita, edistää velkaongelmista selviämistä, torjua harmaata taloutta ja väärinkäytöksi sekä alentaa perintäkustannuksia.

Maksuhäiriöt ja luottotappioita ei voi välttää markkinataloudessa. Maksuhäiriöllä tarkoitetaan sitä, että luotto jää hoitamatta tai sen hoitaminen olennaisesti viivästyy. Ammattimaisessa luotonannossa luottotappiot siirretään luottokustannuksiin ja sitä kautta muiden luotonottajien maksettavaksi.

Maksuhäiriöpolitiikalla ei voida vaikuttaa yleiseen taloudelliseen kehitykseen. Sen sijaan talouskehityksellä on merkitystä maksuhäiriöiden syntymiseen.

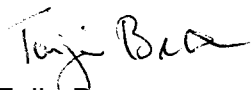
Kansainvälistymiskehitys vaikuttaa monin tavoin luotonantoon. Rajat ylittävä luotonanto lisää luottolaitosten välistä kilpailua ja voi alentaa luottokustannuksia, mutta se voi myös tuoda odottamattomia taloudellisia ja oikeudellisia riskejä sekä vaikeuttaa velkaongelmien selvittämistä.

Keskeistä maksuhäiriöpolitiikassa on maksutuomioiden täytäntöönpano. Maksutuomioiden täytäntöönpano on lainkäyttöä, johon kuuluvat perintäjärjestelmät: ulosotto, velkajärjestely, yrityssaneeraus ja konkurssi. Maksutuomioiden tehokas täytäntöönpano edistää velan oikea-aikaista maksamista ja ylläpitää maksumoraalia. Ulosottomenettelyn tulee olla asianmukaista niin, että ulosottomiehillä olevia laajoja toimivaltuuksia käytetään vastuullisella, ennustettavalla ja oikeusturvan takaavalla tavalla. Samanaikaisesti tehokkuuden kanssa tulee turvata velallisen toimeentulo. Vastaava tehokkuuden ja asianmukaisen menettelyn vaatimus koskee konkurssimenettelyä sekä tuomioistuimessa että konkurssipesän hallinnossa.

Yksityishenkilön velkajärjestelyn ja yrityssaneerausmenettelyn ensisijaisena tavoitteena on velallisen taloudellisen toimintakyvyn palauttaminen. Kansalaisten tai velallisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimus korostuu puolestaan silloin, kun kysymys on velanmaksun helpottamisesta

Alati muuttuvassa toimintaympäristössä pitää varautua siihen, että maksuhäiriötilanteet voivat lisääntyä verrattain nopeasti. Vahvan tietopohjan avulla voimme ohjata toimintaa hallitusti.

Oikeusministeriössä 5. joulukuuta 2007



Tuija Brax
Oikeusministeri



Kari Kiesiläinen
Osastopäällikkö
Ylijohtaja

MAKSUHÄIRIÖPOLITIIKAN OHJELMA 2008 – 2011

Maksuhäiriöpolitiikalla tarkoitetaan niitä oikeuspoliittisia keinoja, joiden tavoitteena on maksuvelvoitteiden riittävän tehokas täytäntöönpano sekä velkaantumisesta johtuvien ongelmien ja niiden hoitamisesta aiheutuvien kustannusten hallinta.

Toimenpiteet suunnittelukaudella 2008 – 2011

- 1. Ulosottokaaren ja siihen liittyvän muun lainsäädännön voimaan saattaminen*
- 2. Ulosoton palvelukyvyyn turvaaminen ja parantaminen*
 - ulosotto-organisaation (paikallishallinto ja keskushallinto) uudistaminen*
 - ulosoton työnkulkujen kehittäminen*
 - sähköisen asioinnin edistäminen*
- 3. Summaaristen asioiden käsittelyn kehittäminen*
- 4. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan tehostaminen*
- 5. Vaikuttavuuden ja toiminnan tuloksellisuuden arviointikriteerien kehittäminen*
 - tilastoseurannan kehittäminen*
 - tutkimustoiminnan kautta tapahtuva arviointiprosessi*
- 6. Velkaongelmien lisääntymisen ehkäisy lainsäädännöllisin toimenpitein reagoimalla (esim. pikaluotot)*

SISÄLLYS

1 MAKSUHÄRIÖT JA VELKAHALLINTA	3
2 MAKSUHÄIRIÖPOLITIIKAN TOIMINTAYMPÄRISTÖ	5
2.1 Johdanto	5
2.2 Kansainvälinen ympäristö	11
3 VAIKUTTAVUUSTAVOITTEET J A TOIMENPITEET NIIDEN SAA- VUTTAMISEKSI	12
3.1 Vaikuttavuustavoitteet	12
3.2 Konkreettiset toimenpiteet vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseksi	13
3.2.1 Rekisteröitävien maksuhäiriöiden ennalta ehkäiseminen	13
3.2.2 Luottotappioiden torjuminen, perintätuloksen parantaminen	14
3.2.3 Velkaongelmista ja ylivelkaantumisesta selviämisen edistäminen	17
3.2.4 Harmaan talouden ja väärinkäytösten torjuminen	18
3.2.5 Perintäkustannusten alentaminen	18
3.3 Vaikuttavuustavoitteiden välinen tasapaino	20
3.4 Luottotietolainsäädännön uudistaminen ja kulutusluottolainsäädännön toimivuus	21
3.5 Menettelyjen välinen koordinaatio	21
3.6 Kustannusten hallinta	22
3.7 Kansainvälinen toiminta ja yhteistyö	24
4 VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI, MITTARIT JA NIIDEN SISÄLTÖ	26
4.1 Yleistä	26
4.2 Mittarien sisältö	27
4.2.1 Velkaongelmamittari	28
4.2.2 Perintätulosmittari	28
4.2.3 Selviytymismittari	30
4.2.4 Toimintakyvyn palauttamis- ja ylläpitomittari	30
4.2.5 Väärinkäytösmittari	31
4.2.6 Varattomuusmittari	32
4.2.7 Perintäkustannusmittari	33
4.3 Erillistutkimukset ja -selvitykset arviointivälineinä	33
4.4 Vaikuttavuuden arvioinnin keskeiset kysymykset ja painopistealueet	34
4.4.1 Ulosoton toimivuus	34
4.4.2 Velkajärjestelyn toimivuus	35
Liite 1 TAUSTATILASTOT	
Liite 2 YHTEENVETO TOIMENPITEISTÄ AIKATAULUINEEN	

1 MAKSUHÄIRIÖT JA VELKAHALLINTA

Maksuhäiriöpolitiikalla tarkoitetaan niitä oikeuspolitiikan keinoja, joiden tavoitteena on maksuvelvoitteiden riittävän tehokas täytäntöönpano sekä velkaantumisesta johtuvien ongelmien ja niiden hoitamisesta aiheutuvien kustannusten hallinta.

Luotot ovat välttämätön osa nykyaikaista markkinataloutta, luottoyhteiskuntaa. Luottojen merkitys kotitalouksille on kasvanut viime vuosikymmeninä. Luotonotto ei liity vain yritystoimintaan tai asunnon hankintaan vaan myös opintojen rahoitukseen sekä tavanomaiseen kulutukseen. Suuri osa palveluista ja muista hyödykkeistä maksetaan jälkikäteen laskun, luottokortin tai tililleoston perusteella. Luottosuhteeseen rinnastettava tilanne syntyy kaikissa järjestelyissä, joissa ostaja tai muu maksuvelvollinen saa hyväkseen maksuaikaa.

Kaikki velkasuhteet eivät johdu luotonannosta, vaan velkojen syntyperusteet vaihtelevat: esimerkiksi elatusapuvelka, maksamaton sakko, vero tai vahingonkorvaus aiheutuvat muusta kuin varsinaisesta luotonannosta velalliselle.

Toimivaa luottojärjestelmää voidaan yleisesti pitää myönteisenä ilmiönä, josta hyötyvät luotonantajat, sijoittajat, luottoa tarvitsevat yritykset ja kuluttajat sekä kansantalous. Yksilötasolla luotot mahdollistavat tulojen ja menojen tarkoituksenmukaisen jakson jakson samoin kuin yrittämisen ja vaurastumisen ilman merkittävää alkupääomaa. Kansantalouden kannalta on keskeistä ylläpitää riittävää kulutuskysyntää ja edistää yrittäjyyttä ja työllisyyttä.

Maksuhäiriöitä, velkaongelmia ja luottotappioita ei voida välttää markkinataloudessa. Maksuhäiriötilanteiden hoitamista varten yhteiskunnalla pitää olla käytettävissä keinoja, joilla turvataan kaikkien osapuolten oikeudet ja velvollisuudet. Jos luotto jää hoitamatta tai sen hoitaminen olennaisesti viivästyy, luotonantaja menettää kokonaan tai osittain luotonannosta saatavan hyödyn. Ammattimaisessa luotonannossa luottotappiot siirretään luottokustannuksiin ja sitä kautta muiden luotonottajien maksettavaksi. Maksuhäiriöpolitiikan lähtökohtana on, että luottojen kysynnän, tarjonnan ja ehtojen tulee määräytyä markkinoilla. Maksuhäiriöpolitiikalla pyritään vaikuttamaan luottoehtoihin vain välillisesti.

Maksuhäiriöpolitiikalla ei voida vaikuttaa yleiseen taloudelliseen kehitykseen vaan maksuhäiriöpolitiikan keinot tulee sopeuttaa yleisen taloudellisen tilanteen mukaisiksi. Luotonotto ja ennen muuta maksuhäiriöt ja velkaongelmat seuraavat kiinteästi taloudellisia suhdanteita. Taloudelliset taantumukset voivat olla toimialakohtaisia taikka alueellisia, vaikka koko talouden tila ja kilpailukyky olisi hyvä. Mitä korkeampi kotitalouksien velkaantumisaste on, sitä kauemmin kestää talouden selviytyminen taantumasta (kysynnän heikkeneminen). Toisaalta maksuhäiriöitä ja velkaongelmia syntyy myös hyvän taloudellisen tilanteen vallitessa.

Luotonanto ja luotonotto perustuvat tulo-odotuksiin ja oletuksiin luotonsaajan kyvystä hoitaa velvoitteensa, joita arvioitaessa voidaan käyttää apuna myös luottotietoja. Työelämän muutoksien vuoksi sekä tulevaisuuden että luotonottajan maksukyvyn ennakointi on yhä vaikeampaa. Pysyvät ja pitkäaikaiset työsuhteet ovat vähentyneet ja niiden sijaan ovat tulleet lyhytaikaiset työsuhteet ja työn teettäminen yksityisillä elinkeinon- tai ammatinharjoittajilla. Työntekijöille asetetut vaatimukset ovat koventuneet.

Työttömyydestä voi olla seurauksena syrjäytymistä, joka puolestaan lisää sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia. Nämä ongelmat ulottuvat myös syrjäytyneen perheeseen ja lähipiiriin. Syrjäytymisestä aiheutuu mittavia yhteiskunnallisia kustannuksia toisaalta sosiaaliturvamenojen kasvaessa ja toisaalta verotulojen vähentyessä. Velkaongelmat ovat omiaan pahentamaan syrjäytymistä.

Kansainvälistyminen vaikuttaa monin tavoin luotonantoon ja osaltaan myös siihen, millä keinoilla ylivelkaantumiseen tai maksuhäiriöihin voidaan puuttua. Rajat ylittävä luotonanto lisää luottolaitosten välistä kilpailua ja voi alentaa luottokustannuksia, mutta se voi myös tuoda odottamattomia taloudellisia ja oikeudellisia riskejä sekä vaikeuttaa velkaongelmien selvittämistä. Kansainvälisyys lisää ammattitaitovaatimuksia myös maksukyvyttömyystilanteiden hoitamisessa.

Eräs keskeinen maksuhäiriöjärjestelmien tehtävä on maksutuomioiden täytäntöönpano. Se toimii osana oikeussuojajärjestelmää, jossa yleensä kaksiasiaisinaissuhteessa annetaan oikeussuojaa prosessin osapuolille, velkojalle ja velalliselle. Täytäntöönpano yhdessä oikeudenkäynnin kanssa muodostavat yhteiskunnan oikeussuojajärjestelmän. Tehokas täytäntöönpano edistää velan oikea-aikaista maksamista. Ulosotolla on merkittävä ennalta ehkäisevä vaikutus. Ulosoton toimivuus on merkityksellistä myös talouselämän ja luottoyhteiskunnan kannalta. Samanaikaisesti tehokkuuden kanssa tulee turvata velallisen toimeentulo ja mahdollisuuksien mukaan tuetaan velallisen taloudellisen toimintakyvyn palauttamista. Ulosottomenettelyn tulee olla asianmukaista niin, että ulosottomiehillä olevia laajoja toimivaltuuksia käytetään vastuullisella, ennustettavalla ja oikeusturvan takaavalla tavalla. Vastaava tehokkuuden ja asianmukaisen menettelyn vaatimus koskee konkurssimenettelyä sekä tuomioistuimessa että konkurssipesän hallinnossa.

Yksityishenkilön velkajärjestelyn ja yrityssaneerausmenettelyn ensisijaisena tavoitteena on velallisen taloudellisen toimintakyvyn palauttaminen. Näissä järjestelmissä pyritään minimoimaan luottotappioita ja muita yhteiskunnallisia haittavaikutuksia siten, että samalla ylläpidetään maksumoraalia.

Lainsäädännön kehityslinjat määritellään ja resurssit kohdennetaan suurelta osin sen mukaan, korostetaanko täytäntöönpanon tehokkuutta vai taloudellisen toimintakyvyn palauttamista.

Perintäjärjestelmien tulisi olla mahdollisimman pysyviä ja ennakoitavia, koska luotonantajan, luotonottajan, yritysten ja muiden yksityisten toimijoiden sekä viranomaisten edellytetään ottavan ne toiminnassaan huomioon. Velallisten

yhdenvertaisen kohtelun vaatimus korostuu puolestaan silloin, kun kysymys on velanmaksun helpottamisesta.

Toimintaohjelmassa on ollut tarpeen laatia joitakin määritelmiä:

- 1) *Maksuhäiriöllä* tarkoitetaan viivettä maksun suorittamisessa.
- 2) *Rekisteröitävällä maksuhäiriöllä* tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilö velan maksun laiminlyönnin vuoksi joutuu viranomaismenettelyyn ja tieto laiminlyönnistä merkitään luottotietorekisteriin.
- 3) *Velkaongelmalla* tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilöllä on muuten kuin tilapäisesti vaikeuksia maksaa velkojaan.
- 4) *Ylivelkaantumisella* tarkoitetaan sitä, että yksityishenkilö ei kykene selviytymään maksuvelvoitteistaan, vaan joutuu pitkäkestoisten perintätoimien kohteeksi ja hänen sosiaalinen ja taloudellinen toimintakykynsä voidaan palauttaa vain velkajärjestelyn tai velan vanhentumisen kautta.
- 5) *Maksukyvyttömyysjärjestelmällä* tarkoitetaan niiden oikeuspoliittisten keinojen ja maksukyvyttömyysmenettelyjen kokonaisuutta, joilla velkaongelmiin pyritään vaikuttamaan. Maksukyvyttömyysmenettelyihin luetaan ulosotto, yritys-saneeraus, yksityishenkilön velkajärjestely ja konkurssi.

Maksuhäiriöpolitiikan toimintaympäristö, vaikuttavuustavoitteet, toimenpiteet ja toteutumisen arviointi on tässä toimintaohjelmassa määritelty edellä todetuista lähtökohdista. Velkaongelmiin pyritään vaikuttamaan maksukyvyttömyysjärjestelmän avulla. Järjestelmän pitää olla oikeudenmukainen velvoitteensa hoitavien, maksuhäiriöisten ja maksukyvyttömien velallisten ja myös luotonantajien kannalta.

Velkaongelmien vähentäminen edellyttää toimenpiteitä eri hallinnonaloilla. Muut kuin oikeusministeriön hallinnonalalle kuuluvat toimenpiteet on kuvattu velkahallintaohjelmassa (oikeusministeriön työryhmämietintö ja sen liitteet, oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2004:7).

2 MAKSUHÄIRIÖPOLITIIKAN TOIMINTAYMPÄRISTÖ

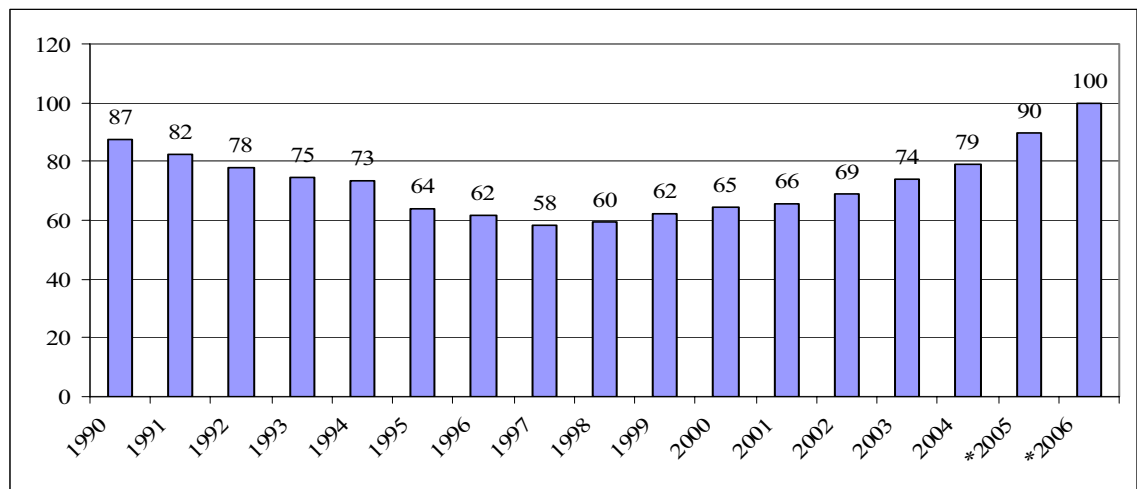
2.1 Johdanto

Yleinen talouskehitys vaikuttaa voimakkaasti velkaongelmien syntyyn. Oikeuspolitiikan keinoilla voidaan vaikuttaa velkaongelmien syntyyn ja niiden hoitamiseen vain rajallisesti. Niinpä velkaongelmien ennalta ehkäisy ja jo syntyneiden ongelmien hoitaminen vaativat laajaa yhteistoimintaa useiden viranomaisten ja myös vapaaehtoisjärjestöjen kesken.

Yleinen taloustilanne on ollut viime vuosina myönteinen (liitteen kuviot 1 ja 2). Bruttokansantuote on kasvanut ja työttömyys alentunut. Kotitalouksien velkaantuminen on kuitenkin jatkunut viime vuosikymmenen loppupuolelta lähti-

en. Kotitalouksien velkaantuminen on seurausta suurista asuntoluotoista. Myös kulutuksen rahoittaminen luotolla on jatkunut. Velkaantumisaste suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin on valtiovarainministeriön ennusteen mukaan noussut vuonna 2006 jo 100 prosenttiin. Velkaantuminen yhdessä korkokannan nousun kanssa voi muodostaa ylivelkaantumisen riskin, jos kuluttajan olosuhteissa tapahtuu odottamattomia muutoksia. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan bruttokansantuotteen kasvu hidastuu. Työllisyystilanteen sijaan oletetaan kehittyvän edelleen myönteisesti joskin hidastuen. Alueellisten ja toimialakohtaisten erojen poistaminen on vaikeaa. Suurten työnantajien tuotannon lakkauttamiset ja siirrot pois paikkakunnilta voivat aiheuttaa maksuhäiriöitä ja velkaongelmia.

Kuvio 1. KOTITALOUKSIEN VELKAANTUMISASTE VUODESTA 1990, %



Lähde: Tilastokeskus, valtiovarainministeriö * ennakkotietoja

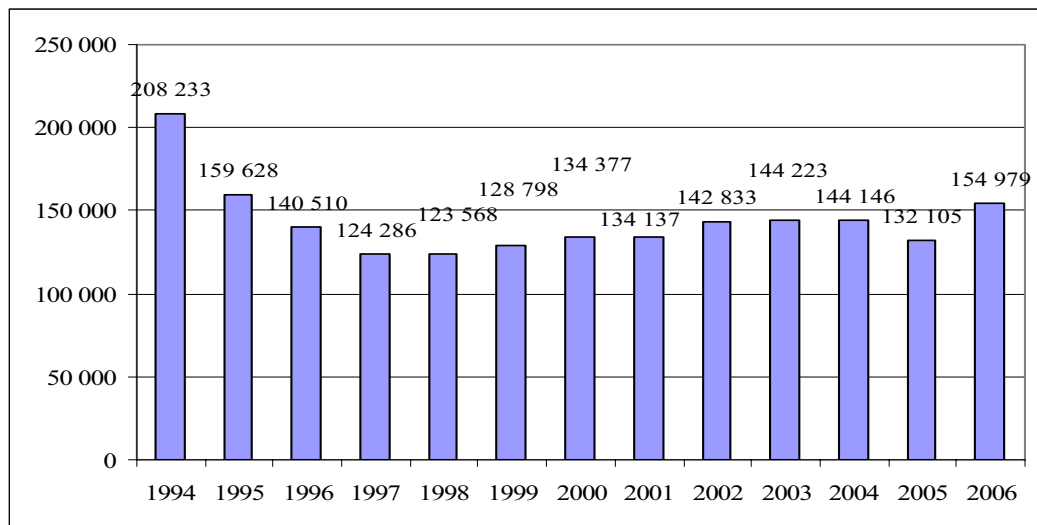
Yritysten omavaraisuusaste mittaa yrityksen vakavaraisuutta, tappion sietokykyä ja ylipäättään yritysten kykyä selviytyä sitoumuksista pitkällä tähtäimellä. Tilastokeskuksen tietojen mukaan yritysten, myös pienten ja keski suurten yritysten, omavaraisuusaste on ollut hyvä koko 2000-luvun ajan (liitteen kuvio 4). Suomen Yrittäjät ry:n ja Finnvera Oyj:n syksyllä 2007 tekemän yritysbarometrin mukaan PK-yritysten suhdanneodotukset olivat edelleen vahvat. Odotukset paranemisesta ovat laskeneet teollisuudessa ja palveluissa ja heikentyneet kokonaisuutena kaupassa. Näkemykset ovat muita positiivisempia nuorissa, kasvuhakuisissa ja kansainvälisillä markkinoilla toimivissa yrityksissä. Edelleen suotuisana jatkuvat suhdanneodotukset ja henkilöstön ikääntyminen ylläpitivät yritysten rekrytointihaluja. Rekrytointitarvetta näyttäisi olevan erityisesti teollisuus- ja rakennusyrityksissä. Kasvavat rekrytointiongelmat nähtiin yritysten toimien ja kehittämisen esteinä.

Vaikka taloudellinen tilanne on ollut pitkään hyvä, maksuvaikeuksien lisääntymisestä kertovat useat luvut. Kotimaisten pankkikonsernien järjestämättömät saamiset ja luottotappiot ovat kasvussa, samoin luottokorttien peruutukset ja luottokorttien käytöstä aiheutuvat luottotappiot. Määrät ovat kuitenkin vielä pienet luottokantaan ja korttien yleisyyteen verrattuna (liitteen kuvio 5). Rahoi-

tustarkastus ja valtiovarainministeriö ovat varoitelleet mahdollisista maksuvaikeuksista.

Käräjäoikeuksiin saapuneiden velkomusasioiden nousu jatkuu voimakkaana. Velkomusasioissa näyttäisi kasvaneen erityisesti ns. pikaluottojen osuus. Pikaluotolla tarkoitetaan esimerkiksi matkapuhelimen välityksellä otettavaa lyhytaikaista, määrältään vähäistä luottoa. Näihin liittyy usein korkea korko ja korkea vuotuinen korko.

Kuvio 2. KÄRÄJÄOIKEUKSIIN SAAPUNEET SUMMAARISET ASIAT VUODESTA 1994



Lähde: Tilastokeskus, oikeusministeriö, v. 2007 oikeusministeriön ennuste 180 000 kpl

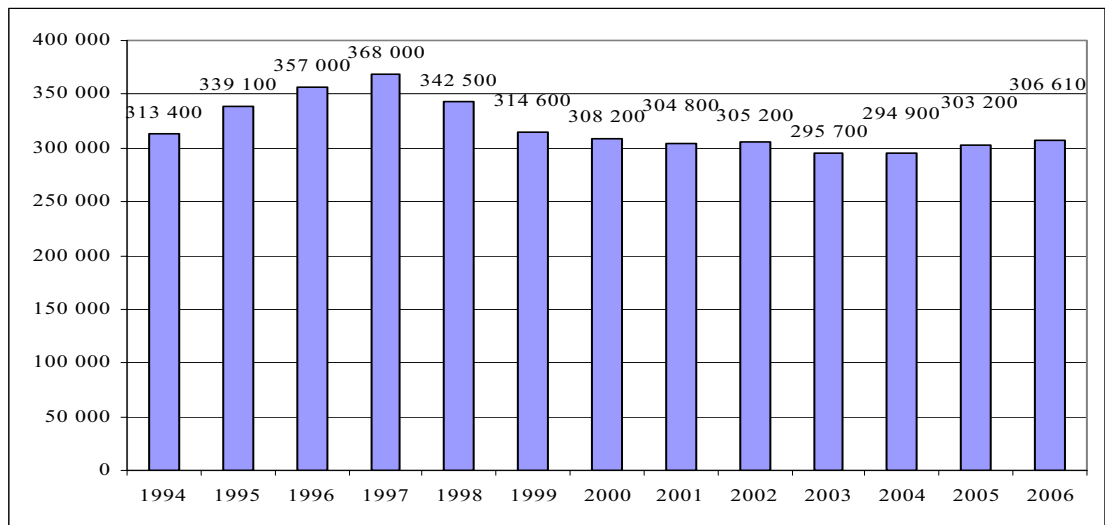
Maksuhäiriöitä kuvaa osaltaan *yhteydenottojen määrä kunnalliseen talous- ja velkaneuvontaan*. Kuluttajaviraston tilastojen mukaan koko maan tilanne vuonna 2006 ei poikennut merkittävästi edellisestä vuodesta. Asiakkaiden määrä korreloitu vahvasti käytettävissä oleviin toimintamäärärahoihin ja edelleen velka- ja talousneuvojen lukumäärään.

Luottotietorekisteriin merkittyjen yksityishenkilöiden määrä oli vuoden 2006 lopussa

306 600 ja kesäkuussa 2007 310 300. Häiriömerkintöjen määrä oli reippaassa nousussa. Uusia merkintöjä kertyi pääasiallisesti jo entuudestaan rekisterissä oleville. Tiedot rekisteriin saadaan tuomioistuimien velkomustuomioista, konkurssihakemuksista ja ulosoton varattomuustodistuksista. Euromäärältään pienten velkomustuomioiden määrä on nousussa (pikaluotot ja televelat)

Yrityksiä, joilla oli voimassa olevia maksuhäiriömerkintöjä vuoden 2006 lopussa, oli alle 35 600 (alle kuudesosa toimivista yrityksistä). Kesäkuun 2007 tilastojen mukaan yritysten määrä oli hiukan pudonnut. Sen sijaan merkintöjen määrä yritystä kohti oli noussut vuoden vaihteen tilanteeseen verrattuna. Suomen Asiakastieto Oy:n mukaan yritysten maksuhäiriömerkinnöistä lähes puolessa (46 %) on perusteena tratta.

Kuvio 3. LUOTTOTIETOREKISTERIIN MERKITYT YKSITYISHENKILÖT VUODESTA 1994, TILANNE VUODEN LOPUSSA

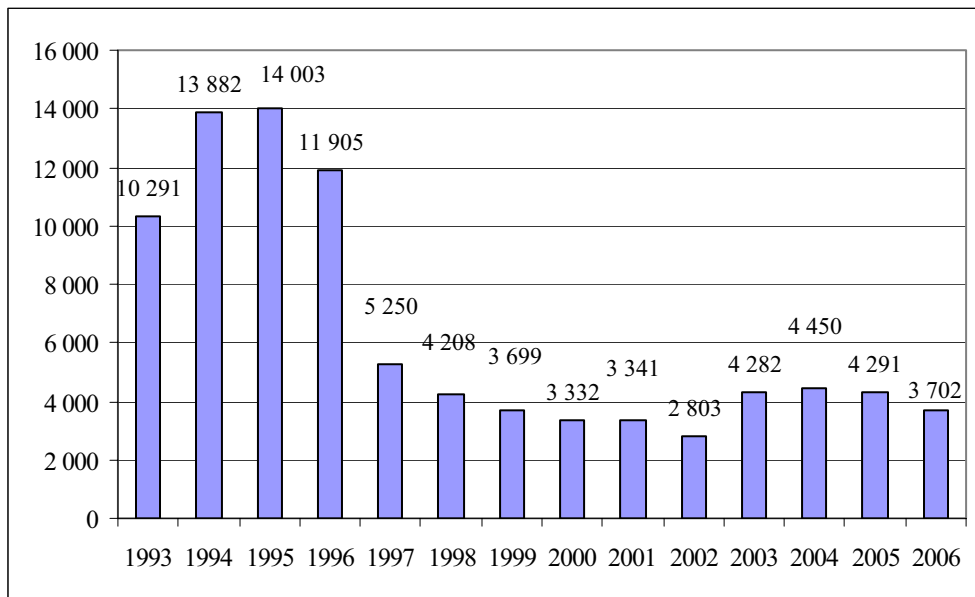


Lähde: Suomen Asiakastieto Oy

Osalla ylivelkaantuneista henkilöistä on sellaisia velkoja, jotka ovat peräisin 1990-luvun laman ajalta. Heidän avukseen koituu se, että velkojen ulosottope- rintä päättyy ja velat vanhentuvat lopullisesti 1.3.2008 alkaen. Edellytyksenä vanhentumiselle on, että maksutuomion antamisesta luonnollista henkilöä vastaan on kulunut 15 vuotta. Milloin velkojana on luonnollinen henkilö tai ky- symys on rikosperusteisesta tuomiosta, joissa rangaistuksena on ollut vanke- utta tai yhdyskuntapalvelua, määräaika on 20 vuotta. Uudistukset tulevat voi- maan taannehtivasti niin, että 1.3.2008 vanhentuvat velat, joita koskeva mak- sutuomio on annettu ennen 1.3.1993. Jos tuomio on annettu 1.3.1993 tai sen jälkeen, ulosoton päättymispäivä lasketaan lisäämällä 15 vuotta tuomion päi- vämäärään. Vuoden 2008 alussa voimaan tulevan ulosottokaaren (705/2007) mukaan saatava samalla lopullisesti vanhentuu silloin, kun ulosoton määräai- ka päättyy. Tuomioistuimien voi jatkaa ulosottooperusteen määräaikaa 10 vuodella, jos velallinen on olennaisesti vaikeuttanut velkojan maksunsaantia. On arvioi- tu, että mainitut uudistukset pienentävät kertymiä lama-ajan saatavakantojen osalta noin kahdeksan miljoonaa euroa vuodessa. Sen jälkeen kun lama-ajan saatavat ovat poistuneet perinnästä, vuotuisten kertymien arvellaan vähenty- vän 1-2 miljoonalla eurolla, jos taloudellinen tilanne pysyy suunnilleen nykyi- sellään (HE 83/2006 vp s. 30).

Yksityishenkilön velkajärjestelyä koskevia hakemuksia tuli vuonna 2006 tuo- mioistuimiin 3 702, mikä on vajaat 600 hakemusta vähemmän kuin edellisenä vuonna ja myös selvästi vähemmän kuin vuosina 2003 ja 2004. Vuoden 2007 ennakkotietojen mukaan hakemusten määrä on edelleen laskussa. Määrän lasku saattaa olla seurausta siitä, että velkajärjestelyjä tehdään vapaaehtois- na sovintoratkaisuuksina tuomioistuimen ulkopuolella aikaisempaa enemmän, ja siitä että maaliskuusta 2008 alkaen velat vanhentuvat asteittain.

Kuvio 4. KÄRÄJÄOIKEUKSIIN SAAPUNEET YKSITYISHENKILÖN VELKAJÄRJESTELY-HAKEMUKSET VUODESTA 1993



Lähde: Tilastokeskus , v. 2007 oikeusministeriön ennuste 3 000 kpl

Verojäämien määrä on laskenut viime vuosikymmenen puolivälistä lähtien (liitteen kuviot 6-7). Verojäämiä oli vuoden 2006 lopussa 3,09 miljardia euroa, mikä vastaa 2000-luvun normaalitasoa. Verojäämien osuus maksuunpannuista veroista on ollut vuosittain 2-3 prosenttia. Verovelallisten määrä oli vuoden 2006 lopussa 315 000, joista luonnollisia henkilöitä oli vajaat 80 prosenttia. Verovelallisista 80 prosentilla verovelan määrä oli alle 5 000 euroa). Yli 100 000 euron velat oli 5 500 verovelallisella, joista luonnollisia henkilöitä oli 1 300.

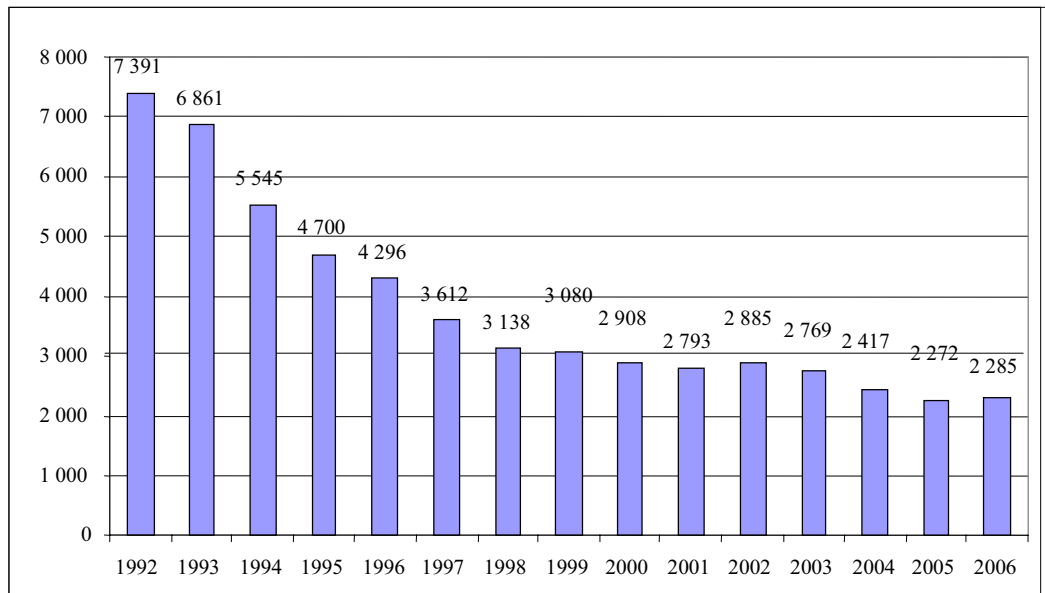
Ulosottoon perittäväksi saapuneiden verojen määrä on vaihdellut 2000-luvulla 750 miljoonasta runsaaseen miljardiin. Ulosoton kautta verovelloille kertyi vuonna 2006 suorituksia 269 miljoonaa euroa.

Vireille pantujen *yrityssaneeraushakemusten* määrä oli suurimmillaan vuonna 1993 (572 kpl, liitteen kuvio 8). Hakemusten määrä on 2000 – luvulla ollut keskimäärin noin 300 vuodessa. Oikeusministeriön ennusteen mukaan käräjäoikeuksiin saapuu vuonna 2007 noin 350 yrityssaneeraushakemusta. Kesäkuun alusta 2007 tuli voimaan yrityksen saneerauksesta annetun lain muutos (247/2007), jonka tarkoituksena on muun muassa nopeuttaa saneeraushakemuksen käsittelemistä elinkelpoisten yritysten toiminnan turvaamiseksi. Uudistus liittyy hallituksen yrittäjyyden politiikkaohjelmaan.

Konkurssihakemusten määrä on ollut 2000 - luvulla keskimäärin noin 2 600 vuodessa ja määrä on laskenut vuodesta 2003 lähtien. Vuonna 2006 konkurssihakemuksia tehtiin 2 285 ja määrä ylitti edellisen vuoden määrän seitsemällä hakemuksella. Määrän laskua selittää osaksi 1.11.2004 voimaan tullut perintökaaren uudistus, jonka seurauksena kuolinpesien konkurssit ovat olennaisesti vähentyneet. Vuoden 2007 määrän arvioidaan olevan hiukan alhaisempi kuin edellisenä vuonna. Konkurssihakemuksen jättäneissä yrityksissä on kes-

kimäärin neljä työntekijää. Konkurssilain mukaisia *julkisselvityksiä* vuonna 2006 käynnistettiin 68 konkurssipesässä ja velallisen erityistarkastuksia teetettiin 83 konkurssissa. Julkisselvityksen tavallisimpina syinä ovat olleet velallisen toimintaan kohdistuneet rikosepäilyt. Julkisselvityksien loppuunsaattaminen vaatii aikaa, joten tuloksista ei vielä ole saatavissa tietoja.

Kuvio 5. KÄRÄJÄOIKEUKSISSA VIREILLE PANNUT KONKURSSIT VUODESTA 1992



Lähde: Tilastokeskus, v. 2007 oikeusministeriön ennuste 2 285 kpl

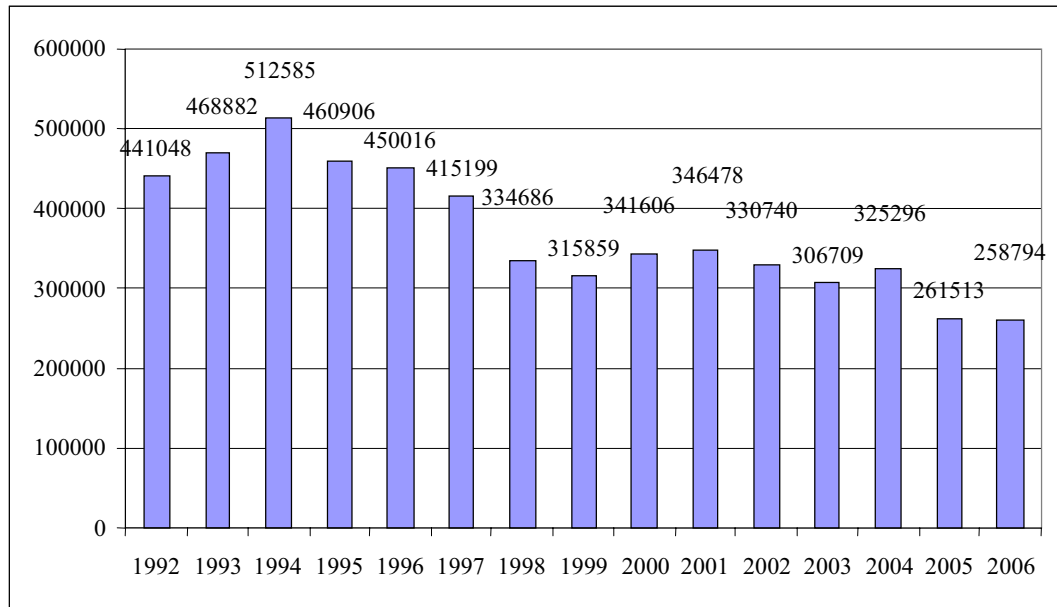
Ulosottoon saapui vuonna 2006 hoidettavaksi 303 652 yksittäisen velallisen asiaa. Velallisista keskimäärin joka toinen oli ulosotossa vähintään kaksi kertaa vuoden kuluessa. Ulosottoon saapuneiden velallisten määrä nousi edellisestä vuodesta. Sen sijaan perittäväksi saapunut velkamäärä (2,6 miljardia euroa) oli 500 miljoonaa euroa pienempi kuin aikaisempina vuosina.

Vuoden 2006 lopussa ulosotossa oli 259 000 velallista, joista luonnollisten henkilöiden osuus oli 91 prosenttia. Velallisista 2,4 prosentilla velka ylitti 150 000 euroa. Lokakuun 2007 lopussa ulosotossa oli ilman juoksevaa korkoa perittävänä runsaat 6 mrd. euroa (pääoma 3,5 mrd €). Niiden 720 (0,2 %) velallisen osuus, joiden velkamäärä ylitti miljoona euroa, oli summasta 30 %. Ulosottovelka alitti 1 000 euroa 37 prosentilla velallisista, ja heidän osuutensa koko velkamäärästä oli 0,6 %.

Ulosottovelallisten määrä on 2000 –luvulla ollut selkeästi alhaisempi kuin lamaa edeltävänä aikana. Syinä kehitykseen voivat olla esim. yksityishenkilön velkajärjestelyyn pääsyn helpottuminen vuoden 2003 alusta ja velkaneuvonnan lisääntyminen, ulosoton tehostuminen sekä passiiviperinnän käyttöönotaminen. Passiiviperinnässä velkoja voi pyytää ulosotossa varattomaksi todetun velallisen saatavan merkitsemistä passiivirekisteriin (2 vuotta). Passiivisaatavaksi rekisteröiminen katkaisee asian vireilläolon ulosotossa, jolloin varsinaiset aktiivitoimet po. saatavan osalta päättyvät. Jos myöhemmin ulos-

mittauskelpoista omaisuutta löytyy, se ulosmitataan passiivisaatavan suorittamiseksi. Vuoden 2006 lopussa ulosoton passiiviperinnässä oli 79 000 asiaa ja 1,7 miljardia euroa.

Kuvio 6. ULOSOTTOVELALLISET VUODESTA 1992, TILANNE VUODEN LOPUSSA



Lähde: Oikeusministeriö

2.2 Kansainvälinen ympäristö

Kansainvälistyminen on velkasuhteiden osalta lisännyt tarvetta tuomioistuinten toimivaltaa, sovellettavaa lakia ja täytäntöönpanoa säänteleviin sopimuksiin ja muuhun sääntelyyn. Suomen oikeudessa keskeinen sääntö on, että ulkomaisia tuomioita ei voida panna täällä täytäntöön ilman kansainvälistä sopimusta tai muuta säädöstä, johon täytäntöönpano voidaan perustaa. Merkittävimmät näistä säädöksistä ovat ns. Bryssel I –asetus ja asetus eurooppalaisesta täytäntöönpanoperusteesta sekä välitystuomioita koskeva New Yorkin konventio. Tuomion täytäntöönpanokelpoisuus on perinteisesti sidottu eksekvatuurimenettelyyn, jossa ulkomainen tuomio julistetaan täytäntöönpanokelpoiseksi tuomioistuimessa.

Varsinainen ulosotto määräytyy täytäntöönpanomaan kansallisen ulosottolainsäädännön mukaan, jollei sovellettavasta kansainvälisestä instrumentista muuta johdu. Suomalainen ulosottomies saa toimia vain Suomen valtion alueella. Lähtökohtana on, että ulosmittauskelpoisen omaisuuden sijainti perustaa toimivallan. Kotimaisissa prosesseissa ulkomaiset ja kotimaiset velkojat ovat pääsääntöisesti samanlaisessa asemassa.

Kehitys Euroopan unionissa on eriytynyt muusta perinteisestä kansainvälisestä yhteistyöstä. Unionin tavoitteena on ylläpitää ja kehittää unionia vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvana alueena, johon kuuluu muun muassa tuomioiden vapaa liikkuvuus. Kehityslinjana on Tampereella 1999 pidetystä

Eurooppa-neuvostosta alkaen ollut jäsenvaltioissa annettujen tuomioiden vastavuoroinen tunnustaminen. Samalla pyritään vähentämään eksekvatuurin merkitystä.

Maksukyvyttömyysmenettelyistä annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1346/2000 tuli voimaan 31.5.2002. Asetus sisältää kansainvälisyksityisoikeudelliset säännökset, joita sovelletaan Tanskaa lukuun ottamatta EU:n jäsenvaltioiden kesken. Pääsääntö asetuksen mukaan on, että maksukyvyttömyysmenettelyssä sovelletaan sen valtion lakia, jossa menettely on aloitettu. Tämä koskee erityisesti menettelyn aloittamisen edellytyksiä, menettelyn kulkua, saatavien valvontaa ja käsittelyä, varojen jakamista ja velkojen maksunsaantijärjestystä. Suomen osalta asetusta sovelletaan konkurssiin ja yrityssaneeraukseen. Niiden pohjoismaiden kesken, jotka eivät kuulu maksukyvyttömyysasetuksen soveltamisalaan, noudatetaan yhä vuodelta 1933 olevaa pohjoismaista konkurssisopimusta (SopS 35/1934).

Riidattomia velkoja koskevien tuomioiden täytäntöönpanoa toisessa EU-maassa tehostettiin lokakuussa 2005 voimaantulleella lailla (825/2005), jolloin EU-asetusta eurooppalaisesta täytäntöönpanoperusteesta (EY 804/2004) sovelletaan täysimääräisesti Suomessa. Asetusta sovelletaan myös sosiaalilautakunnan vahvistamiin elatusapusopimuksiin.

3 VAIKUTTAVUUSTAVOITTEET JA TOIMENPITEET NIIDEN SAAVUTTAMISEKSI

3.1 Vaikuttavuustavoitteet

Onnistuneella maksuhäiriöpolitiikalla voidaan osaltaan vahvistaa tervettä taloutta ja luotonantoa, ehkäistä sosiaalista ja taloudellista syrjäytymistä sekä vastustaa harmaata taloutta ja talousrikollisuutta. Maksuhäiriöpolitiikan tavoitteena on löytää tasapaino eri vaikuttavuustavoitteiden välille.

Maksuhäiriöpolitiikan pitkän aikavälin tärkeimmät yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat:

- * rekisteröitävien maksuhäiriöiden ennalta ehkäiseminen
- * luottotappioiden torjuminen, perintätuloksen parantaminen
- * velkaongelmista ja ylivelkaantumisesta selviämisen edistäminen
- * harmaan talouden ja väärinkäytösten torjuminen sekä
- * perintäkustannusten alentaminen.

Maksuhäiriöpolitiikan kokonaisuuteen kuuluvat velkaongelmien ennaltaehkäisy, luottotietotoiminta, velkojan perintä- ja muut toimenpiteet, velvoitteiden täytäntöönpanokelpoisuuden vahvistamismenettely, ulosotto, velkaneuvonta, velkajärjestely, konkurssi, yrityssaneeraus ja velkavastuun päättymisen vanhentumisen tai sitä vastaavan järjestelyn kautta.

Keskeiset lainsäädäntöuudistukset (velkajärjestely-, konkurssi-, yrityssaneeraus-, ulosotto-, vanhentumis- ja perintälainsäädännön uudistukset) maksuhäiriöpolitiikan strategia-alueella on tehty. Myös monet rakenneuudistukset on jo toteutettu tai toteutumassa. Käytössä olevan maksukyvyttömyysjärjestelmän

oletetaan pitkällä tähtäimellä tuottavan tasapainon eri vaikuttavuustavoitteiden välille. Lähivuosien toimenpiteet voidaan nähdä hienosäätönä. Ne ovat kuitenkin merkittäviä, koska ne kohdistuvat vaikuttavuuden kannalta keskeisiin kysymyksiin: velkaongelmien ja ylivelkaantumisen ennalta ehkäisemiseen, ongelmien syvenemisen ehkäisemiseen, väärinkäytösten tunnistamiseen ja selvittämiseen ulosotossa ja konkurssissa, luottotietotoimintaan ja eri menettelyjen väliseen koordinaatioon. Kustannusten hallinnan parantaminen ja sen suhde vaikuttavuuteen on todennäköisesti tärkein koko julkista hallintoa koskeva ja julkisen toiminnan tuottavuuteen liittyvä haaste suunnittelukauden aikana.

3.2 Konkreettiset toimenpiteet vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseksi

Vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseksi voidaan erottaa kolme toimenpide-ryhmää, jotka ovat:

- 1) *velkahallintaohjelman toimeenpanossa* osittain oikeusministeriön hallinnonalan vastuulla olevat toimenpiteet,
- 2) *ulosoton kehittäminen* ja
- 3) *maksukyvyyttömyysmenettelyt ja muu lainsäädännön kehittäminen*.

Seuraavaan taulukkoon on koottu vaikuttavuustavoitteet ja toimenpiteet, joiden oletetaan tukevan tavoitteiden saavuttamista.

Taulukko. Toimenpiteet vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseksi

<i>Vaikuttavuustavoite</i>	<i>Toimenpide</i>
Rekisteröitävien maksuhäiriöiden ennalta ehkäiseminen	Vastuullinen luotonanto, neuvonta, ennaltaehkäisy, luottotietotoiminta, taloudellisen tilanteen nopea selvittäminen (etupainotteisuus)
Luottotappioiden torjuminen	Perintätuloksen parantaminen organisaatio- ja menettelyuudistuksin, henkilöstön osaamisen vahvistaminen, palvelukyvyn parantaminen
Velkaongelmista ja ylivelkaantumisesta selviämisen edistäminen	Talous- ja velkaneuvonta, oikeusapu, velkajärjestelyyn tai yrityssaneeraukseen ohjaaminen, velan lopullinen vanhentuminen
Harmaan talouden ja väärinkäytösten torjuminen	Viranomaisyhteistyön kehittäminen ja laajentaminen ulosotossa ja konkurssivalvonnassa, ulosoton erikoisperinnän ja vaativan perinnän edelleen kehittämien
Perintäkustannusten alentaminen	Perinnän nopeuttaminen, velallisen taloudellisen tilanteen nopea selvittäminen, riidattomien saatavien käsittelyn kehittäminen ja tehostaminen sekä konekielisen asioinnin lisääminen ja kehittäminen, palvelukyvyn parantaminen

3.2.1 Rekisteröitävien maksuhäiriöiden ennalta ehkäiseminen

Maksuhäiriöpolitiikan yksi keskeisiä vaikuttavuustavoitteita on rekisteröitävien maksuhäiriöiden määrän vähentäminen. Rekisteröitävällä maksuhäiriöllä tarkoitetaan maksuhäiriöpolitiikan toimintaohjelmassa tilannetta, jossa velallinen on maksun laiminlyönnin vuoksi joutunut sellaiseen maksuhäiriötä käsittelevään viranomaismenettelyyn, josta seurauksena on merkintä luottotietorekiste-

rissä. Merkintä luottotietorekisterissä voi yhtäältä hankaloittaa velallisen arkipäivää, mutta toisaalta myös ehkäistä velkaongelman syntymistä ja syvenemistä. Vuoden 2006 lopussa ulosotossa olleista 259 000 velallisesta 89 000 eli runsas kolmannes oli ollut ulosotossa yhtäjaksoisesti yli kaksi vuotta ja runsaat 10 prosenttia yli viisi vuotta. Pitkäkestoisessa ulosotossa olevien määrä vuosittain on yli kolminkertainen velkajärjestelyyn pyrkiviin verrattuna. Palkan, eläkkeen ja elinkeinotulon ulosmittauksen johdosta annettujen maksukieltojen määrä kuvaa osittain pitkäkestoisessa ulosotossa olevien määrää (liitteen kuvio 9). Maksukiellon voimassa olo tarkoittaa sitä, että työnantaja pidättää ja tiilittää työntekijän palkasta tietyn osuuden ulosotossa olevien velkojen lyhentämiseksi.

Velkaongelmien määrä riippuu vahvasti yleisestä yhteiskunta- ja talouskehityksestä. Vain vakaassa toimintaympäristössä on mahdollista tavoitella ongelmien vähentämistä, kun taas epävakaa ympäristössä (laskusuhdanne, työttömyys, pätkätyöt) tavoitteena voi olla ongelmien kasvun hillintä. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää sellaisten kestävien puitteiden sekä tehokkaiden ja joustavien toimintatapojen luomista, joilla velkaongelmien syntymistä ja syvenemistä voidaan ehkäistä ja joilla maksukyvyttömyystilanteita voidaan hoitaa.

Velkaongelmien vähentäminen edellyttää oikeuspoliittisten keinojen käyttämisen lisäksi toimenpiteitä muillakin hallinnonaloilla. Eri hallinnonalojen ja viranomaistahojen sekä keskeisten velkojia ja velkaantuneita edustavien tahojen yhteistyönä on toukokuussa 2004 valmistunut velkahallintaohjelma, jossa täsmennetään pitkän aikavälin kehittämissuunnitelmat ja toimenpiteet erityisesti velkaongelmien syntymisen ja syvenemisen estämiseksi. Ohjelman toimeenpanoa sekä julkishallinnon ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyön koordinointia varten on asetettu taloudenhallinnan neuvottelukunta. Neuvottelukunnan tehtävänä on:

- 1) edistää taloudenhallintaa koskevaa tietämystä, kasvatusta ja tutkimusta sekä talousneuvonnan kehittämistä
- 2) tukea ja edistää viranomaisten ja muiden toimijoiden välistä yhteistyötä taloudenhallinnan kehittämisessä ja ylivelkaantumisen ennalta ehkäisemisessä
- 3) huolehtia siitä, että taloudenhallintaan liittyvää valistus- ja neuvontamateriaalia on saatavilla
- 4) käynnistää taloudenhallinnan tutkimuksen sisällön suunnittelu sekä
- 5) edistää muulla tavalla taloudenhallintaa yhteiskunnassa.

Tähän mennessä neuvottelukunta on muun muassa tehnyt selvityksen nuorten pikaluottojen käytöstä ja antanut suosituksen todellisen vuosikoron ilmoittamisesta luottojen markkinoinnissa.

3.2.2 Luottotappioiden torjuminen, perintätuloksen parantaminen

Velkojan kannalta ensisijainen tavoite on luottotappioiden torjunta perintätulosta parantamalla. Perintätulos vähentää velkojan luottotappion määrää. Luottotappioiden vähentäminen on myös kuluttajien intressissä, sillä kuluttajat maksavat viime kädessä luottotappiot korotettuina palvelujen ja hyödykkeiden hin-

toina. On myös tärkeää, että velka saadaan perityksi lyhyessä ajassa, jotta perintäkustannukset jäävät mahdollisimman alhaisiksi.

Ulosottolainsäädännön kokonaisuudistuksen loppuunsaattaminen

Vuodelta 1895 olevaa ulosottolakia (37/1895) on viimeisen kymmenen vuoden aikana uudistettu laajoin osittaisuudistuksin. Kokonaisuudistuksen viimeisessä vaiheessa ulosottokaari (705/2007) kumoaa nykyisen ulosottolain. Ulosottokaareen siirretään aikaisemmin tehtyt osittaisuudistukset. Myös ulosottoorganisaatiota kehitetään. Ulosottokaaressa säädetään saatavan lopullisesta vanhentumisesta niin, että velka vanhentuu vastaisuudessa pääsääntöisesti samalla, kun siitä annettu tuomio menettää täytäntöönpanokelpoisuutensa. Uuteen verotäytäntöönpanolakiin (706/2007) otetaan tarkistettuina nykyiseen veroulosottolakiin (verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annettu laki, 367/1961) sisältyvät säännökset. Ulosottokaari ja verotäytäntöönpanolaki tulevat voimaan vuoden 2008 alusta.

Ulosoton organisaation ja toimintaprosessien kehittäminen

Ulosottokaaren mukaan ulosottopiireistä on säädetty valtioneuvoston asetuksella (865/2007). Vuoden 2008 alusta maa jakautuu 22 ulosottopiiriin nykyisten 51 asemasta. Ulosoton paikallisorganisaatio eriytyy kihlakuntien yhteydestä. Nykyisestä kihlakunnanvirastojen yhteisestä henkilöstöstä kuusi siirtyy oikeusministeriön hallinnonalalle ja oikeusministeriö vastaa toiminnasta aiheutuneista menoista kokonaisuudessaan. Yksikkökoon suurentaminen on edellytys lainkäytön ja menettelytapojen yhtenäisyydelle, valtion tuottavuusohjelman mukaisille henkilöstösäästöille ja henkilöstön sijaisuusjärjestelyille. Ulosoton keskushallinto ehdotetaan järjestettäväksi uudelleen aikaisintaan vuonna 2009.

Ulosottoprosessin eri työvaiheisiin haetaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisia ratkaisuja. *Perinnän organisoinnissa* keskitytään erityisesti kehittämään toimintamalleja, jotka ovat tarpeen ulosoton välttelytapauksissa. Ulosoton Uljas-tietojärjestelmän käyttöönoton sekä toimintaprosessien ja organisaation kehittämisen myötä rutiininomaiset työvaiheet tehostuvat ja työpanoksen käytön painopistettä voidaan suunnata nopeasti toimitettavaan velallisselvitykseen, velalliskohtaisesti mitoitettuihin perintämenettelyihin ja väärinkäytöstausten tunnistamiseen.

Valtaosa maksuhäiriöpolitiikan julkisista resursseista sitoutuu ulosottotoimeen (lähes 1 400 henkilötyövuotta). Vuoden 2007 kumulatiivinen toteuma mukaan lukien henkilöstö on vähentynyt joulukuussa 1996 toteutetun kihlakuntaudistuksen jälkeen ulosottopiireissä jo yli 200 henkilötyövuotta. Muuttoliikkeen ja historiallisten syiden vuoksi ulosottohenkilöstö on jakautunut epätasaisesti. Organisaation kehittäminen ja Uljas-tietojärjestelmän käyttöönoton tuottamat työnsäästöt mahdollistavat **tuottavuusohjelman** mukaisten tavoitteiden saavuttamisen ja henkilöstön uudelleen kohdentamisen vuosina 2008 - 2011.

Henkilöstötavoitteet on määritelty oikeusministeriön henkilöstöstrategiassa. Ulosottopiirien organisaatio- ja henkilöstösuunnitelmissa on kuvattu puitteita

henkilöstösuunnittelulle, rekrytoinnille ja osaamisen kehittämiselle. Edellä kuvattu ulosoton yleinen tavoitteenasettelu asettaa uusia vaatimuksia henkilöstön osaamiselle, jota kehitetään järjestelmällisen koulutuksen avulla (johtamiskoulutus, lainsäädäntökoulutus, ulosoton peruskurssit, perehdyttämiskoulutus, erityiskoulutus, ammattikorkeakouluhankkeen tukeminen).

Ulosottohenkilöstön rekrytointipohjan vahvistamiseksi käynnistetään kihlakunnanvoudeiksi aikovia varten koulutus- ja harjoitteluohjelma ("voutiakatemia"). Vuosittain on tarkoitus varata ulosottopiireihin kouluttautumista paikka 10-15 nuorelle juristille, jotka käyvät läpi huolellisesti suunnitellun koulutusohjelman. Kouluttautumismahdollisuus pyritään mitoittamaan henkilöstötärpeen mukaan.

Ulosottohenkilöstön palkkausjärjestelmän kehittämistä jatketaan.

Tulosohjauksen kehittäminen

Ulosoton tulosohjausta kehitetään vaikuttavuustavoitteiden pohjalta. Tulostavoitteet asetetaan yhtenäisin perustein sekä ulosottopiiri- että henkilötasolle. *Piirit jatkavat parhaiten käytäntöjen mallintamista ja arvioivat toimintansa tuloksia vuonna 2008.*

**Euromääräinen perintätulos* eli ulosoton hakijoille tilitetty euromäärä kuvaa ulosoton kautta torjuttuja luottotappioita. Ulosoton hakijalle tilitettävä rahamäärä pyritään säilyttämään 640 - 650 miljoonassa eurossa. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää perinnän olennaista tehostamista nimenomaan vaativassa perinnässä ja harmaan talouden torjunnassa, sillä suojaosuuden nostaminen ja vapaakuukaudet palkan ja eläkkeen ulosmittauksessa vuoden 2007 alusta ja velkavastuun enimmäiskeston vaikutukset 1.3.2008 alkaen heikentävät perintätulosta. On huomattava, että monet tekijät, joihin ulosottomenettelyllä ei voida vaikuttaa, määräävät euromääräisen perinnän tulosta.

Ulosottopiirien toiminnalliset tavoitteet

	v. 2006	v. 2007 ennuste	v. 2012 tavoite
Täytäntöönpanon onnistuminen käsittelyistä			
* asiamääräistä	40,2 %	40 %	42 %
* euromääräistä	22,9 %	20 %	22 %
Tuottavuus (käs.ulosottoas/htv)	1 615	1 800	1 800
Keskimääräinen käsittelyaika (asia)	7,2 kk	6,5 kk	6 kk

* *Kolmessa kuukaudessa aikaansaatu tulos kuvaa ulosoton etupainotteisuutta ja palvelukykyä.* Tarkastelun kohteena ovat ns. uudet velalliset eli viimeisen kolmen kuukauden aikana ulosottoon tulleet velalliset. Lähtökohtana on, että velallisen taloudellinen tilanne selvitetään (ulosottoselvitys) ja toimenpiteet (ulosmittaus, suppea perintä, varattomuuden toteaminen) suoritetaan kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun velallinen joutuu ulosottoon ja vastaavasti, jos jo ulosotossa olevalle velalliselle tulee vireille uusia asioita (toiminnan etupainotteisuus). Nopean käsittelyn tavoitteena on ehkäistä omaisuuden siirtäminen ulosoton ulottumattomiin ja katkaista velkaongelman syveneminen.

Ulosottoon saapuneista asioista noin 40 prosenttia pitäisi saada käsiteltyksi kolmen kuukauden kuluessa. Keskimääräinen käsittelyaika yhtä asiaa kohti olisi kuusi kuukautta.

Kolmen kuukauden kuluessa suoritettavat toimenpiteet:

- * ensimmäinen kertymä velallisen vireille tulosta 85 %
- * suppean perinnän esteet velallisen/ asian vireille tulosta 90 %
- * normaaliperinnän esteet velallisen/ asian vireille tulosta 60 %
- * ulosottoselvitysten määrän lisääminen
- ** erityisesti laajat ja oikeushenkilön ulosottoselvitykset
- ** ulosottoselvitysten tekeminen 3 kk kuluessa velallisen/ asian vireille tulosta

3.2.3 Velkaongelmista ja ylivelkaantumisesta selviämisen edistäminen

Yleisenä tavoitteena on täysimääräisen maksun turvaaminen velkojalle ja sellaisten tapausten määrän pitäminen mahdollisimman pienenä, joissa täysimääräistä suoritusta ei voida saada. Sosiaalisten suoritusesteiden ja muiden maksuvaikeuksien vuoksi täysimääräinen suoritus ei kaikissa tapauksissa ole mahdollista. Velkavastuun tulee myös näissä tilanteissa päättyä ennustettavalla tavalla maksukyvyttömyysmenettelyssä tai vapaaehtoisin sopimuksen mukaisesti. Ulosottooperusteen määräaikaaisuus alkaa helpottaa näiden ihmisten taloustilannetta asteittain 1.3.2008 alkaen, kun velan lopullista vanhentumista koskevat säännökset tulevat voimaan.

Lokakuun 2007 lopussa ulosotossa oli kaikkiaan 33 400 sellaista velallista, joilla ulosotossa olevaa velkaa vanhentuu. Vanhentuvien velkojen lukumäärä velallista kohti oli keskimäärin kaksi. Heidän velkansa ilman juoksevia korkoja olivat 1,6 mrd. euroa. Lokakuun lopussa ulosottovelat ilman juoksevia korkoja olivat kaikkiaan 6 miljardia euroa, josta pääomaa oli 3,5 miljardia euroa.

Kriminaalipoliittisessa toimintaohjelmassa asetetaan tavoitteeksi parantaa rikoksiin syyllistyneiden mahdollisuuksia selviytyä veloistaan ja edistää heidän työmarkkinoille pääsyään eli ehkäistä syrjäytymistä.

Tavoitteena on, että mahdollisimman moni *ulosottoon, yksityishenkilön velkajärjestelyyn, yrityssaneeraukseen tai konkurssiin* joutuneista velallisista saa velkansa maksetuksi ja että velallisen sosiaalista ja taloudellista toimintakykyä voidaan ylläpitää. Tavoitteen saavuttamiseksi velallinen tulee ohjata kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisimpaan menettelyyn. Sellaisille pitkäkestoisessa ulosotossa oleville velallisille, joilta toistuvaissuorituksina (palkan ulosmittaus) peritään saatavia kuukausittain, mutta joiden velan pääoma ei lyhene, ulosoton sijasta oikeampi menettely voisi olla velkajärjestely. Saneerausohjelman vahvistaminen yrityssaneerauksessa saattaa olla elinkeinonharjoittajan tai yrityksen näkökulmasta kestävämpi ratkaisu toiminnan jatkamista ajatellen kuin elinkeinotulon tai yritykselle tärkeän omaisuuden ulosmittaus. Kesäkuun alusta 2007 on tullut voimaan yrityksen saneerauksesta annetun lain muutos (247/2007), jolla pyritään nopeuttamaan elinkelpoisten yritysten saneerausmenettelyyn pääsyä. Uudistuksen vaikutuksia on tarpeen seurata. Seurantaan liittyy myös hyvän yrityssaneeraustavan kehittäminen. Myös ulosottolain 1.1.2007 voimaan tulleella muutoksella (469/2006) on pyritty turvaa-

maan elinkelpoisten yritysten toiminnan edellytyksiä. Yrityksen toimintaa voidaan tietyin edellytyksin jatkaa, vaikka yrityksen varasto on ulosmitattu. Lisäksi elinkeinotulon ulosmittauksen määrää voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa.

3.2.4 Harmaan talouden ja väärinkäytösten torjuminen

Vaikka suurin osa maksukyvyttömyystilanteista on aitoja ja todellisista vaikeuksista johtuvia, osa velallisista pyrkii epäasianmukaisin ja keinotekoisin järjestelyin välttämään vastuutaan. Näiden tapausten tunnistaminen, selvittäminen ja tuloksellinen hoitaminen on yleisen yhteiskunta- ja maksumoraalin sekä oikeusjärjestelmän uskottavuuden kannalta välttämätöntä. Ulosottolain keinoin (mm samastaminen, fiktiivinen palkka) ja julkisselvityksenä konkurssissa tulee pyrkiä selvittämään tällaisia väärinkäytöstilanteita mahdollisimman kattavasti.

Harmaan talouden ja väärinkäytösten torjumisessa korostuu yhteistyö eri viranomaisien. Tiiviimpää yhteistyötä tehdään poliisin, syyttäjän, tullin ja veroviranomaisien kanssa erikoisperinnän puitteissa 14 paikkakunnalla (3 kihlakunnanvoutia ja 34 avustavaa ulosottomiestä).

Harmaan talouden torjuntaa ja rikoksella saadun hyödyn palauttamista varten vahvistetaan ns. erikoisperintäyksiköjä. Toiminta on tarkoitettu saadaan käyntiin koko maassa vuoteen 2009 mennessä. Erikoisperintäyksiköt keskitetään muutamisiin suurimpiin ulosottopiireihin. Organisoinnista aiheutuva lisähenkilöstön tarve arvioidaan 10 henkilöksi (3 kihlakunnanvoutia, neljä kihlakunnan ulosottomiestä ja kolme toimistohenkilöä).

Väärinkäytöstapausten selvittäminen ja niissä saadut tulokset on yksi ulosoton painopisteistä. Todennäköisesti vain pieni osa tapauksista pystytään toistaiseksi tunnistamaan ja selvittämään. Analyysin pohjalta kehitetään mittareita ja täsmennetään tavoitteiden asettelua. Tähän työhön kohdistetaan suunnittelu- kaudella voimavaroja, kehitetään menettelytapoja ja annetaan koulutusta.

Kehitetään konkurssivalvonnan ja konkurssiasiamiehen toimintaa. Vuonna 2004 voimaan tulleen lainmuutoksen nojalla konkurssia voidaan jatkaa julkisselvityksenä. Muutoksen tavoitteena on talousrikollisuuden ja väärinkäytösten ehkäiseminen ja paljastaminen. Julkisselvityksiä ja sen toimintamalleja analysoidaan testataan julkisselvityksen valintakriteerien toimivuutta. Suunnitelmaan ja käynnistetään julkisselvitysten taloudellisten tulosten ja julkisselvityksissä paljastuneen talousrikollisuuden seuranta. Käynnistetään vuosittain 50 - 80 uutta julkisselvitystä.

3.2.5 Perintäkustannusten alentaminen

Tavoitteena on perinnästä aiheutuvien kokonaiskustannusten alentaminen. Siitä hyötyvät niin velkoja, velallinen kuin yhteiskuntakin. Kustannuksia pyritään alentamaan jouduttamalla ja yksinkertaistamalla perintämenettelyä. Ensimmäisenä tavoitteena on, ettei velan maksun laiminlyönti johtaisi virallisiin maksukyvyttömyysmenettelyihin, vaan velkoja saisi maksun omalla perinnällään tai muulla vapaaehtoisella järjestelyllä. Toisaalta virallisten menettelyjen tehokkuus todennäköisesti parantaa yksityisen perinnän tulosta (ennaltaehkäi-

sevä vaikutus), lisää maksuhalukkuutta ja parantaa muutoinkin mahdollisuuksia saada aikaan vapaaehtoisia järjestelyjä. Menettelytavasta ja velan luonteesta riippuen perinnästä aiheutuvat kustannukset vaihtelevat (ks. kohta 3.6).

Riidattomien velkomusasioiden käsittelyn kehittäminen

Lokakuussa 2006 mietintönsä luovuttanut oikeusministeriön työryhmä (OM 2006:15) esitti riidattomien velkomusasioiden käsittelyn kehittämiseksi ja tehostamiseksi muun muassa:

- otettavaksi käyttöön nykyisen tuomioistuimessa käytössä olevan Santrayhteyden ohella kaikille avoin, konekielisen haastehakemuksen laatimisen mahdollistava internetin kautta käytettävä asiointiliittymä
- säädettäväksi konekielisille asioille erillinen, nykyistä alhaisempi käsittelymaksu
- tallennettavaksi riidattomissa asioissa annetut tuomiot sähköiseen tuomiorekisteriin ja mahdollistettavaksi ulosoton hakeminen haastehakemuksen yhteydessä.

Edellä mainittujen toimenpide-ehdotusten lisäksi työryhmä esitti, että oikeusministeriössä ryhdyttäisiin valmistelemaan lainsäädäntöä, joka mahdollistaisi ulosottooperusteen hankkimisen vapaaehtoisessa perinnässä, jos velallinen antaisi nimenomaisen suostumuksensa saatavan ulosottoperintään, sekä perintä- ja oikeudenkäyntikulusääntelyn uudistusta summaaristen asioiden osalta.

Ehdotettujen toimenpiteiden pitäisi alentaa riidattomien saatavien perinnästä aiheutuvia kustannuksia.

Ulosoton palvelukyvyyn parantaminen

Ulosoton *palvelukyvyyn* parantaminen liittyy kiinteästi ulosottopiirien rakenneuudistukseen ja piirikoon suurentamiseen, toiminnan uudelleen organisointiin ja tuottavuusohjelman toteuttamiseen.

Ulosotossa käsitellään, vastaanotetaan ja luovutetaan vuosittain suuria tietomääriä: miljoonia ulosottohakemuksia, perimistoimenpiteitä ja maksutapahtumia. Palvelukyvyyn parantaminen edellyttää velkojen ja velallisten sekä viranomaisten välisen sähköisen asioinnin ja tietojen vaihdon laajentamista. Velkojen lähettämistä ulosottohakemuksista saapuu tällä hetkellä ulosottoon sähköisesti 85 prosenttia. Suunnittelukauden loppuun mennessä tavoite on 96 prosenttia.

Henkilökohtaisen asioinnin tarve on ulosotossa vähäinen ja sen merkitys vähenee entisestään. Piirien lukumäärän vähentäminen ei kuitenkaan heikennä palvelujen paikallista saatavuutta. Palvelujen järjestämisessä voidaan hyödyntää nykyistä toimipaikkaverkkoa sekä viranomaisten yhteiskäytössä olevia palvelupisteitä, joissa ulosottomies voi olla tavattavissa tiettyinä ennakolta sovituin aikoina.

Vuoden 2008 alussa maassa on 179 toimipaikkaa, joista 134:ssä on pysyvää henkilöstöä. Muissa toimipaikoissa ulosottohenkilöstö on tavoitettavissa päivystysluonteisesti.

Vuoden 2008 aikana tehdään selvitys palvelujen kysynnästä ja tarjonnasta eri toimipaikoissa. Selvitettävänä ovat erikseen ruotsinkieliset palvelut.

3.3 Vaikuttavuustavoitteiden välinen tasapaino

Kokonaisvaikuttavuuden kannalta pitäisi löytää tasapaino eri vaikuttavuustavoitteiden ja oikeuspoliittisten keinojen välille. Maksuhäiriöpolitiikassa tavoitteissa kilpailevat toisaalta ulosoton tehokkuusvaatimus ja toisaalta velallisten oikeussuojavaatimus. Vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisen kannalta on tärkeää:

- * kyetä maksuhäiriöpolitiikan keinoin torjumaan luottotappioita ja vähentämään taloudellisia väärinkäytöksiä.
- * hallita ja alentaa perinnän kokonaiskustannuksia ja jakaa kustannukset oikeudenmukaisesti.

Suunnittelukaudella luodaan pätevät ja luotettavat kriteerit vaikuttavuuden arvioimiseksi ja määritellään seurattavat tunnusluvut. Tasapaino eri vaikuttavuustavoitteiden välillä on maksuhäiriöpolitiikan tärkein onnistumiskriteeri. Yhden tavoitteen saavuttamiseksi tehtävä työ ei saa estää toisen tavoitteen saavuttamista.

Tasapainoa etsittäessä on huomioitava:

- 1) Torjuttujen luottotappioiden suhde (velkojan perinnässä, ulosotossa ja muissa menettelyissä syntyvä perintätulos) lopullisiin luottotappioihin on kokonaisuudessaan hyväksyttävissä.
- 2) Perintätulos ja velallisen ansaintakyvyn käyttö velkojen suorittamiseen ei saa vaarantaa velallisen sosiaalista ja taloudellista toimintakykyä.
- 3) Kaikki velkansa maksetuiksi saavien velallisten määrä on mahdollisimman suuri.
- 4) Velkavastuu ilman täyttä suoritusta päättyy maksukyvyttömyysmenettelyssä, velkojan ja velallisen vapaaehtoisena ratkaisuna tai velan vanhentumisen perusteella.
- 5) Maksuvelvoitteiden täytäntöönpanoa ei voida kiertää keinotekoisin ja epäasianmukaisin järjestelyin.
- 6) Maksuvelvoitteiden täytäntöönpanosta ja velkaantumisongelmien hallinnasta aiheutuvat kokonaiskustannukset ovat mahdollisimman alhaiset.

Nykyiset maksukyvyttömyysjärjestelmät eri menettelytapoineen ovat monipuoliset ja toimivat.

3.4 Luottotietolainsäädännön uudistaminen ja kulutusluottolainsäädännön toimivuus

Uusi luottotietolaki (527/2007) tuli voimaan 1.11.2007. Luottotietolaissa säädetään luottotietorekisteristä sekä siihen tallennettavista tiedoista ja tietojen säilytysajoista. Lakia sovelletaan sekä yrityksiä että luonnollisia henkilöitä koskevien luottotietojen käsittelyyn. Maksuhäiriöiden säilyttämisajat porrastetaan sen mukaan, onko kyseinen saatava suoritettu ja tuleeko rekisteröidylle uusia maksuhäiriöitä. Rekisteriin voidaan tallentaa myös tiedot maksuhäiriömerkintään johtaneista tekijöistä, kuten takausvastuusta. Uuden lain valvonta- ja täytäntöpanotehtävät kuuluvat tietosuojavaltuutetulle.

Laki ei sisällä niin sanottuja positiivisia luottotietoja koskevia säännöksiä. Positiivisilla luottotiedoilla tarkoitetaan tietoja veloista, vastuista ja maksukäyttäytymisestä.

Selvitetään voimassa olevan *kulutusluottolainsäädännön toimivuus* ja uudistamisvaihtoehdot, erityisesti ns. pikaluottojen tarjonnan näkökulmasta. Harkittavaksi tulevat tällöin muun muassa todellisen vuosikoron ilmoittamisvelvollisuuden laajentaminen koskemaan myös pieniä luottoja, jolloin lainanottajilla on paremmat mahdollisuudet arvioida luoton kokonaishintaa. Tämä on omiaan ehkäisemään harkitsematonta luotonottoa. Harkittavaksi tulevat myös keinot edistää vastuullisia menettelyjä luottosuhteissa.

Lisäksi arvioidaan luotonantoa koskevan uuden elinkeino-oikeudellisen lainsäädännön tarve. Valvontaviranomaisten toimintamahdollisuuksien tehostamiseksi on tarpeen harkita muun muassa luotonantajien rekisteröitymisvelvollisuutta.

3.5 Menettelyjen välinen koordinaatio

Maksuhäiriöpolitiikassa on pyritty huolehtimaan ja tulevaisuudessakin on huolehdittava siitä, että velkajärjestely- ja perintämenettelyt toimivat koordinoidusti. Velalliselle, velkojalle ja myös viranomaisille on tärkeää, että menettelyn valinta eri järjestelmien välillä jo alun perin tapahtuu mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Talous- ja velkaneuvonta sekä julkinen oikeusapu antavat velalliselle tietoja eri maksukyvyttömyysmenettelyistä ja auttavat häntä valitsemaan sopivimman menettelyn silloin, kun eri vaihtoehtoja on olemassa. Hyvä perintätapa asettaa ammattimaiselle velkojalle tiettyjä velvoitteita (mm. velallisen informointi, maksujärjestelyt ja maksuajan pidentäminen) suhteessa velalliseen ennen kuin velkoja voi turvautua perintämenettelyyn. Tietoja vaihtoehtoisista menettelyistä pitäisi lisätä erityisesti internetissä. Esimerkiksi Englannissa, jossa maksukyvyttömyysjärjestelmiä on useita, velallinen voi erilaisin testeillä selvittää, mikä ratkaisu hänen tilanteessaan olisi järkevin vaihtoehto.

Kaikissa maksuhäiriötilanteissa pyritään edistämään velallisen taloudellisen tilanteen hallintaa ja toimintakyvyn palauttamista. Velallisen normaaleja toimintamahdollisuuksia on edistetty ulosottolainsäädännössä säätämällä velalliselle ulosotossa suojaisuus ja mahdollisuus vapaakuukausiin. Velkajärjestelyssä

puolestaan lakiin ja asetukseen sisältyvät säännökset velallisen maksukyvyn arvioinnista.

Olosuhteiden muuttuessa on tarpeen voida siirtyä maksukyvyyttömyysmenettelystä toiseen. Esimerkiksi velkajärjestelyssä vahvistettu maksuohjelma muuttuu ulosottooperusteeksi, jos suoritukset laiminlyödään. Yrityksen saneerausesta annetussa laissa on konkurssin varalta säännökset, jotka tulevat sovellettaviksi, jos yritys osoittautuu saneerauskelvottomaksi. Konkurssi voi päättyä myös osapuolten väliseen sovintoon, jolloin perintälinjalta siirrytään vapaaehtoiselle velkajärjestelylinjalle. Muissakin menettelyissä on mahdollista päätyä sovintoon.

Maksukyvyyttömyysmenettelyt edellyttävät eri viranomaisten yhteistyötä. Ulosottomies voi esimerkiksi antaa selvitystä velkajärjestelyhakemusta käsittelevälle tuomioistuimelle tai myydä konkurssipesään kuuluvaa omaisuutta. Jos konkurssi raukeaa, tietyissä tapauksissa turvataan se, että omaisuus voidaan ulosmitata.

3.6 Kustannusten hallinta

Oikeusministeriön hallinnonalan Maksustrategia-työryhmän (OM 2004:19) kannanoton mukaisesti ulosottolaitosta koskevista kehittämistoimista on jatkossakin turvattava perintäkustannusten kohtuullisuus ja oikeudenmukainen kohdentuminen

Nykyisessä luottoyhteiskunnassa, jossa luotonsaanti on helppoa ja luottojen markkinointi voimallista, ei voida enää tiukasti pitäytyä ns. aiheuttamisperiaatteessa. Lähtökohta, jonka mukaan velallisen tulee vastata kaikista yksityisen perinnän ja ulosoton aiheuttamista kustannuksista, ei ole nykyjärjestelmässä oikeudenmukainen. Perusteltuna voidaan pitää sitä, että myös velkoja vastaa osasta kuluja, jotka aiheutuvat siitä, että velallinen on joutunut maksuvaikeuksiin. Nämä kulut eivät saa kuitenkaan olla niin tuntuvia, että ne vaikuttaisivat olennaisesti luoton hintaan tai saatavuuteen.

Useissa Euroopan maissa yhteiskunta ei osallistu ulosottolaitoksen toimintakuluihin lainkaan, ja ulosottomiehet ovat yksityisiä tai puolivirallisia toimijoita, jotka kattavat kulunsa ulosoton asianosaisilta perittävillä maksuilla. Suomessa ulosottolaitos on vanhastaan ollut valtion järjestämä. Suomessakaan ei voida edellyttää, että yhteiskunnan tulisi verovaroin kustantaa kaikki ulosottolaitoksen toiminnasta aiheutuvat menot. Jos ulosotto olisi maksutonta, siitä aiheutuisi yhteiskunnalle mittavat kustannukset. Maksuttomuus saattaisi lisäksi johtaa siihen, että velalliset jättäisivät maksuasiansa helposti ulosottolaitoksen hoidettaviksi, koska lisäkustannuksia ei heille siitä aiheutuisi. Jos kuitenkin velallinen on pysyväisluonteisesti maksukyvytön, ulosottomaksut eivät toimi kannustimena hoitaa maksuja ajallaan ja vapaaehtoisesti. Tällaisissa tapauksissa on tärkeää, että velallinen saa helpotuksen ulosottomaksuista. Taulukkomaksuista on säädetty helpotuksia myös pitkäkestoisessa toistuvaistulon ulosmittauksessa 1.1.2007 voimaan tulleella ulosottomaksuista annetun lain muutoksella (470/2006).

Yksityistä perintää säännellään saatavien perinnästä annetussa laissa (513/1999). Lain periaatteena on, että velallisen on korvattava perinnästä velkojille aiheutuvat kohtuulliset ja tarpeelliset kulut. Suoraan ulosottokelpoisten kuluttajasaatavien perintäkulut on säännelty mainitussa laissa vuodesta 2002 (=voimaantulovuosi).

Toukokuussa 2005 voimaan tullessa perintälain muutoksessa (28/2005) säädettiin kuluttajasaatavien perintäkulujen kohtuullisuuden ja riittävän yhdenmukaisuuden varmistamiseksi perintäkuluille enimmäismäärät ja perintäkuluista säädettiin aikaisempaa yksityiskohtaisemmin. Sääntelyn tarkoituksena oli poistaa yksityisessä perinnässä veloitettujen perintäkulujen huomattavan suuret erot. Tarkoituksena on seurata, pysyvätkö perintäkulut kohtuullisina ja ennakoitavina, kuten on tarkoitus. Hyvään perintätapaan perintälain mukaan kuuluu muun muassa se, ettei velalliselle aiheuteta kohtuuttomia tai tarpeettomia kuluja taikka tarpeetonta haittaa. Kuluttaja-asiamies valvoo hyvän perintätavan noudattamista kuluttajaperinnässä. Kuluttaja-asiamiehen ohjeistuksella on muutoinkin mahdollista vaikuttaa perintäalan käytäntöihin. Jollei ohjeistus riitä, oikeusministeriössä ryhdytään tarvittaviin lainvalmistelutoimiin mahdollisten epäkohtien korjaamiseksi.

Velkojalle maksettavista kulukorvauksista, jotka aiheutuvat summaaristen velkomusasioiden käsittelystä tuomioistuimessa, säädetään oikeusministeriön asetuksella (1212/2002) (muut.119/2006). Siinä vastapuolelta perittävistä kuluista on säädetty taksat.

Kustannusten hallinta on osa tuottavuutta, jolla tässä tarkoitetaan vaikutusten aikaansaamista kaikkien toimijoiden kannalta optimaalisin kustannuksin. Maksuhäiriöpolitiikan alueella on useita toimijoita (valtion eri viranomaiset, kunnat, pankit, yksityiset perintätoimistot jne.), vaihtoehtoisia menettelyjä ja suuret määrät erilaisia tapauksia.

Maksukyvyttömyysmenettelyt muodostavat kokonaisuuden, joka tuottaa tavoitellut vaikutukset, mutta josta ei saa aiheutua tarpeettomia kustannuksia. Velalliselle aiheutuvat turhat kustannukset vaikeuttavat velallisten selviytymistä velkaongelmistaan. Velalliselta perimättä jääneet perintäkustannukset siirtyvät lopullisten luottotappioiden tavoin viime kädessä muiden maksuvelvollisten maksettavaksi. Seurauksena on velkojan perintätuloksen ja siten luottotappioiden torjunnan heikkeneminen. Yhteiskunnalle tässä prosessissa aiheutuvat tarpeettomat kustannukset merkitsevät *julkisen toiminnan heikkoa tuottavuutta*.

Perintäkustannusten hallittavuuteen liittyen eduskunta on hyväksynyt kaksi lausumaa.

1) Perintälain muuttamisen yhteydessä eduskunta hyväksyi 20.12.2004 lausuman:

” Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää saatavien perinnästä annetun lain 9§:ään sisältyvien, perintätoimeksiantoja koskevien rajoitusten tarkoituksenmukaisuuden.”

2) Uuden ulosottolainsäädännön säätämisen yhteydessä eduskunta hyväksyi 31.1.2007 lausuman:

”Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää, olisiko tarkoituksenmukaista ja myös velallisten oikeusturva ja heidän maksettavikseen tulevat perintäkustannukset huomioon ottaen perusteltua sallia asiamiehen käyttäminen julkisten saatavien ulosotossa.”

Oikeusministeriön toimeksiannosta käynnistetään selvitys, millaisia kokemuksia kunnilla on toimeksiantorajoitusten (asiamieskielto) vaikutuksesta perinnän järjestämisessä ja taulukkomaksujen vaikutus perintäkuluihin.

Kustannusten hallinnan parantamiseksi pitkällä tähtäimellä tulee laajentaa tutkimusta *kokonaiskustannusten muodostumisesta* maksukyvyttömyysmenettelyprosessissa (velkojan perintä, vahvistamismenettely, ulosotto sekä velkajärjestely, yrityssaneeraus ja konkurssi). Tutkimuksella on tarkoitus selvittää:

- kustannusten syntymekanismia
- karkea kustannusrakenne (mille tahoille kustannuksia missäkin vaiheessa syntyy)
- miten kustannukset kohdentuvat (kustannukset maksaa aiheuttaja, yhteiskunta vai kaikki luotonottajat vyörytettyinä kustannuksina)
- onko kustannusten sääntelylle muiden vaikuttavuustavoitteiden näkökulmasta tarvetta ja mahdollisuuksia.

Oikeusministeriön hallinnonalalla maksuhäiriöpolitiikan hoitamisesta aiheutuu kustannuksia muun muassa tuomioistuinlaitoksessa, oikeusavussa, ulosottolaitoksessa ja konkurssiasiamiehen toimistossa. Ulosottolaitoksen menot vuonna 2006 olivat yhteensä 82,6 miljoonaa euroa ja tulot 52,4 miljoonaa euroa. Sisäasiainministeriön osuus kustannuksista oli runsaat viisi miljoonaa euroa (liitteen kuvio 10).

Konkurssiasiamiehen toimiston ja konkurssiasianneuvottelukunnan nettomenot olivat vajaat 1,1 miljoonaa euroa, yksityishenkilön velkajärjestelyasioissa oikeudenkäyntiavustajille maksetut palkkiot 1,7 miljoonaa euroa ja julkisselvityksissä maksetut palkkiot 0,3 miljoonaa euroa.

3.7 Kansainvälinen toiminta ja yhteistyö

Kansainvälistä täytäntöönpanoa kehitetään eri foorumeilla. Euroopan unionissa tavoitteena on todellinen eurooppalainen oikeusalue, jolla kansalaiset voivat käyttää oikeuksiaan yhtenäisin perustein. EU:n oikeudellisen yhteistyön kulmakivenä pidetään vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta. Puhtaimmillaan tämän periaatteen mukaan toisen jäsenvaltion oikeusviranomaisen päätös tulee sellaisenaan tunnustaa ja panna täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa.

Parhaillaan unionissa toteutetaan uutta oikeus- ja sisäasioiden yhteistyötä koskevaa toimintaohjelmaa vuosille 2004 - 2009 eli ns. Haagin ohjelmaa. Siinä painotetaan edelleen vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta sekä jo hyväksytyjen instrumenttien tehokasta täytäntöönpanoa käytännössä. Haagin ohjelmaan sisältyy myös mm. elatusapujen perintää rajat ylittävissä tilanteissa

koskeva hanke. Komissio aikoo lisäksi lähivuosina julkaista tuomioiden täytäntöönpanoa koskevan vihreän kirjan.

Tuomioiden täytäntöönpanoa koskevia instrumentteja EU:ssa ovat muun muassa:

- Bryssel I – asetus (EY N:o 44/2001), joka koskee siviili- ja kauppaoikeudellisten tuomioiden täytäntöönpanoa. Asetus vastaa sitä edeltävää Brysselin yleissopimusta. Täytäntöönpano perustuu kevennettyyn eksekvatuurimenettelyyn. Asetuksen sisältö ulotetaan koskemaan myös Tanskaa 1.7.2007 lukien.
- Varsinainen ensimmäinen täyden vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle pohjautuva instrumentti on eurooppalaista täytäntöönpanoperustetta koskeva asetus (EY N:o 805/2004). Sen mukaan riittämättömiä saatavia koskevat tuomiot (lähinnä yksipuoliset tuomiot) ovat täytäntöönpantavissa ilman eksekvatuuripäätöstä eli ne voidaan lähettää suoraan ulosottoon toiseen jäsenvaltioon. Asetus tuli sovellettavaksi lokakuussa 2005.
- EU:ssa on hyväksytty myös asetus eurooppalaisen maksamismääräysmenettelyn käyttöön otosta (EY N:o 1896/2006). Tässä menettelyssä rajat ylittävissä riita-asiassa saadaan toisissa EU:n jäsenvaltioissa täytäntöönpanokelpoinen tuomio, jollei vastaaja kiistä saatavaa. Asetus tulee sovellettavaksi 12.12.2008. Menettely on rinnakkainen jäsenvaltioiden omille velkomisjärjestelmille. EU:ssa on lisäksi vireillä niin sanottuja vähäisiä vaatimuksia koskeva asetusehdotus, jonka on määrä tulla sovellettavaksi 1.1.2009.
- Rikosoikeudellisen yhteistyön puolella puitepäättös tuomittujen sakkojen rajat ylittävästä täytäntöönpanosta on tullut voimaan maaliskuussa 2007. Puitepäättös menettämisseuraamusten vastavuoroisesta tunnustamisesta on puolestaan saatettava kansallisesti voimaan marraskuussa 2008.

Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssin piirissä on hyväksytty kansainvälinen tuomiokonventio (*Hague Convention on International Jurisdiction and Foreign Judgements in Civil and Commercial Matters*), joka koskee tuomioita, joissa tuomioistuimen toimivalta on perustunut asianosaisten väliin oikeuspaikkasopimukseen. Yleissopimus ei ole tullut vielä voimaan.

Myös Euroopan neuvostossa on kiinnitetty huomiota siviilitäytäntöönpanon kehittämiseen. Tuomioistuinten päätösten täytäntöönpanosta on syyskuussa 2003 hyväksytty ministerikomitean suositus (*Recommendation Rec 2003/17*). Suosituksen avulla pyritään tehostamaan ulosottomenettelyä, korostamaan järjestelmän laillisuutta ja ohjaamaan ulosottomiesten toimintakäytäntöjä erityisesti Euroopan neuvoston kehittyvissä jäsenvaltioissa.

Helsingissä 6.-8.4.2005 pidetyn Euroopan neuvoston oikeusministerikokouksen yhtenä pääteemana oli ”Seeking Legal Solutions to Debt Problems in a Credit Society”. Ministerikokouksessa hyväksyttiin päätöslauselma, jonka mukaan ryhdytään toimiin nykyisen lainsäädännön ja ongelmien kartoittamiseksi Euroopan maissa sekä valmistellaan suositus tarvittavista toimista velkaongelmien hoitamiseksi. Suosituksen valmistelu on käynnissä ja luonnosta käsitellään EN:n oikeudellisen johtokomitean (CDCJ) täysistunnossa helmikuussa 2007.

Varsinaiset ulosottoviranomaisten suoraa kansainvälistä yhteistyötä koskevat sopimusjärjestelyt ovat edelleen harvinaisia. Elatusapujen perintää Pohjoismaissa koskevia sopimusjärjestelyjä lukuun ottamatta kansainvälinen toiminta on ulosotossa vielä vähäistä. Tulevaisuudessa ulosoton vaikutukset tulevat todennäköisesti ulottumaan maan rajojen ulkopuolellekin. Tällöin käräjäoikeuksilta ja ulosottoviranomaisilta vaaditaan enenevässä määrin valmiuksia myös kansainvälisten asioiden hoitamiseen.

Vuonna 2002 tuli voimaan EU:n maksukyvyttömyysasetus (EY N:o 1346/2000). Asetus sisältää säännökset, jotka koskevat maksukyvyttömyyspäätösten tunnustamista ja täytäntöönpanoa sekä sovellettavaa lakia. Suomen osalta asetusta sovelletaan konkurssiin ja yrityssaneeraukseen (ks. myös kohta 2.2).

Pohjoismaista sääntelyä velkajärjestelyasioissa on pidetty tarpeellisena. Sääntely koskisi velkajärjestelyn aloittamisen sekä vahvistetun maksuohjelman tunnustamista ja täytäntöönpanoa Pohjoismaiden välillä. Tätä koskeva raportti (Malmön raportti) on ollut lausunnolla eri Pohjoismaissa. Suomessa pääosa lausunnonantajista suhtautui varauksellisesti pohjoismaisen sääntelyn aikaansaamiseen. Useat lausunnonantajat pitivät sääntelyä tarpeettomana lähinnä rajat ylittävien tapausten vähälukuisuuden vuoksi. Oikeusministeriön kannanoton mukaan sääntelyä ei pidetty toistaiseksi välttämättömänä tai ainakaan kiireellisenä valmistelun vaativuuden ja sen edellyttämien resurssien vuoksi.

4 VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI, MITTARIT JA NIIDEN SISÄLTÖ

4.1 Yleistä

Maksuhäiriöpolitiikan toteuttamisessa tarvitaan monenlaista tutkimus- ja seuranta-tietoa: yleistä tietoa velkaantumisen ja maksuhäiriöiden määrästä, velkaantumisen muodoista ja velkahäiriöiden syistä sekä pitkän ajan kehitystrendeistä, velkojen perinnästä, perintätoimesta, ulosotosta, velkajärjestelyistä sekä maksusopimuksista.

Tässä jaksossa määritellään mittarit ja niiden sisältö, joiden perusteella arvioidaan maksuhäiriöpolitiikalle asetettuja vaikuttavuustavoitteita ja niiden toteutumista. Toimintaohjelmassa oletetaan, että jo toteutetuilla lainsäädäntömuutoksilla ja muilla toimenpiteillä on saatu aikaan suhteellisen hyvä tasapaino eri vaikuttavuustavoitteiden välille. Seurannalla ja mittareiden tuottamia tietoja analysoimalla pyritään arvioimaan, saavutetaanko asetetut tavoitteet tai minimissään, ollaanko etenemässä toivottuun suuntaan.

Arviointi perustuu toisaalta toimintaa kuvaavien tunnuslukujen säännönmukaiseen seurantaan sekä toisaalta erillistutkimuksiin ja -selvityksiin. Tässä toimintaohjelmassa pitäydytään lähinnä vakioseurannan kehittämiseen.

Ohjelman lopussa on lyhyesti käsitelty erillistutkimusten ja -selvitysten tarvetta siitä näkökulmasta, minkälaiset tutkimusaiheet parhaiten edistäisivät vaikutta-

vuoden arviointia. Vaikuttavuuden arvioinnin kolme keskeisintä kysymystä ovat: ulosoton toimivuus, velkajärjestelyn toimivuus ja kustannusten hallinta. Mitattaville suureille määritellään taso, jonka sisällä tapahtuvat muutokset tulkitaan normaaleiksi. Poikkeaminen normaalitasosta ei-toivottuun suuntaan edellyttää toimenpiteiden riittävyyden uudelleen arviointia. Tarkastelu tulee tarkentumaan vähitellen strategiakauden aikana. Tunnuslukuista pyritään strategiakauden loppuun mennessä rakentamaan matriisi, joka tuottaisi kokonaiskehitystä kuvaavan indeksin.

Tunnuslukujen perusteella seurataan pitkän aikavälin kehitystä ja mahdollisia muutoksia selittäviä tekijöitä. Seuranta palvelee lainvalmistelua, toiminta- ja taloussuunnittelua, kehys- ja talousarviovalmistelua, tilinpäätöslausumaa ja tulosoajasta sekä tämän toimintaohjelman päivittämistä. Seuranta perustuu säännöllisesti tuotettaviin tilastoihin ja niiden analyysiin. Säännönmukaista seuranta kehitetään siten, että tietojen vertailtavuus aikaisempien vuosien tietoihin säilyy.

4.2 Mittareiden sisältö

Seuraavaan taulukkoon on koottu maksuhäiriöpolitiikan yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden keskeiset avainmittarit ja tunnusluvut.

<i>Vaikuttavuustavoite</i>	<i>Avainmittari</i>	<i>v. 2006</i>	<i>v. 2007 ennuste</i>	<i>v.2012 tavoite</i>	<i>Lähde</i>
Rekisteröitävien maksuhäiriöiden ennalta ehkäiseminen	Luottotietorekisteriin merkityt henkilöt;	306 600 henkilöä	311 000 henkilöä	305 000 henkilöä	OM, Suomen Asiakastieto Oy
Luottotappioiden torjuminen	Ulosoton perintätulos;	653 milj.€	685 milj. €	640-650 milj. €	OM
Velkaongelmista ja ylivelkaantumisen selvittämisen edistämisen	Ulosottooperinnässä veloistaan täydellä suorituksella selviytyneet; Pitkäkestoisessa ulosotossa (yli 2 v) olleiden määrän vähentäminen;	34 %	33 %	30 %	OM; edellyttää selvitystyötä ja raportoinnin edelleen kehittämistä
Harmaan talouden ja väärinkäytösten torjuminen	Pakoilevien velallisten tunnistaminen määrä sekä näiden velallisten kohdalla aikaansaadut tulokset;	-	220 velallista	500 velallista	OM; edellyttää selvitystyötä ja raportoinnin kehittämistä
Perintäkustannusten alentaminen	Kehitetään tunnusluku v. 2008 ja otetaan käyttöön v. 2009;				OM; vaatii tilastoinnin kehittämistä ja erilliselvityksiä

4.2.1 Velkaongelmamittari

Mittari kuvaa velkaongelmien kokonaismäärää. Rekisteröitävällä maksuhäiriöllä tarkoitetaan tilannetta, jossa velallinen on velkasuhteensa vuoksi joutunut sellaiseen maksuhäiriötä käsittelevään viranomaismenettelyyn, josta seurauksena on merkintä luottotietorekisterissä. Tällaisia viranomaismenettelyjä ovat summaarinen velkomusasia käräjäoikeudessa, ulosotto, velkajärjestely, yrityssaneeraus ja konkurssi. Ulosotossa seurataan velallisten ja asioiden lukumäärää sekä velkojen euromäärää ja laatua (liitteen kuviot 9-12). Muissa menettelyissä on tilastojen perusteella mahdollista seurata vain tapausten lukumäärää. Lisäksi seurataan luottotietorekisteriin merkittyjen henkilöiden lukumäärää.

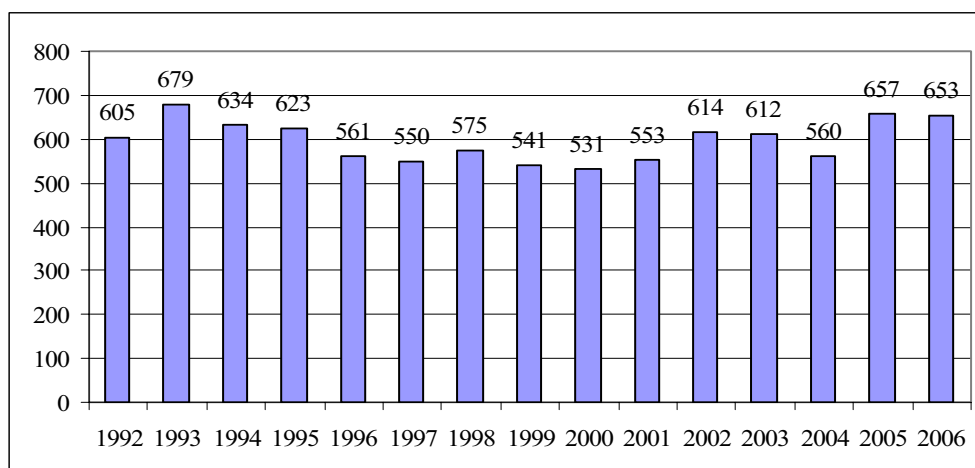
Velkaongelmamittari koostuu seitsemästä tunnusluvusta, joille pitkien aikasarjojen perustella on määriteltä alue eli normaalitaso. Muutokset tason sisällä tulkitaan normaaliksi vaihteluksi, muu poikkeama tasosta voisi vaatia viranomaisten toimenpiteitä. Normaalitasot ovat:

- * käräjäoikeuksiin saapuneiden summaaristen asioiden - enimmäkseen riidattomia velkomusasioita - lukumäärä, normaalitaso 137 000- 147 000
- * ulosottoon saapuneiden asioiden lukumäärä, normaalitaso 2,1 miljoonaa – 2,4 miljoonaa (liitteen kuviot 11 - 12)
- * ulosottovelallisten määrä vuoden lopussa, normaalitaso 300 000 – 320 000
- * ulosottoon saapuneiden velkojen euromäärä, normaalitaso 3,0 – 3,5 mrd. € (liitteen kuviot 13 - 14)
- * käräjäoikeuksiin saapuneiden velkajärjestelyhakemusten lukumäärä, normaalitaso 3 000 - 4500 kpl
- * käräjäoikeuksiin saapuneiden yrityssaneeraushakemusten lukumäärä, normaalitaso 250 – 350 kpl
- * käräjäoikeuksiin saapuneiden konkurssihakemusten lukumäärä, normaalitaso 3 000 - 3 600 kpl.

4.2.2 Perintätulosmittari

Perintätulosmittarilla kuvataan torjuttujen luottotappioiden määrää ja perintätuloksen aikaansaamiseksi käytettyä aikaa. Tässä toimintaohjelmassa perintätuloksen kuvaamiseen käytetään ulosoton perintätulosta, joka on vain pieni osa torjuttujen luottotappioiden kokonaismäärästä. Todellinen perintätulos saataisiin täydentämällä ulosoton tietoja verottajan omalla toiminnalla hankkimalla verovelkojen perintätuloksella sekä hakijan omassa perinnässä aikaansaadulla perintätuloksella. Tietoja muiden velkojen perintätuloksesta pyritään hankkimaan otantatutkimuksella. Ulosoton hakijoille tilitetyn euromäärän arvioidaan strategiakaudella olevan vuosittain runsaat 600 miljoonaa euroa. Normaali vaihteluväli on 590 - 640 miljoonaa euroa.

Kuvio 7. HAKIJOILLE TILITETTY RAHAMÄÄRÄ VUODESTA 1992, MILJ. EUROA



Lähde: Oikeusministeriö

Perintätuloksen jakauma asia- ja saatavalajeittain vuonna 2006

Asia- ja saatavalaji	kpl	%	1 000 €	%
Verot	224 600	27,0	269 000	41,2
Muut julkisoikeudelliset asiat/saatavat	444 200	53,5	81 100	12,4
Elatusavut	12 600	1,5	48 500	7,5
Muut yksityisoikeudelliset asiat/ saatavat	81 600	9,8	237 700	36,4
Sakot ja korvaukset	67 800	8,2	16 300	2,5
Yhteensä	782 100	100,0	652 600	100,0

Ulosoton asiamäärästä muut julkisoikeudelliset saatavat muodostavat runsaat puolet, mutta euromääräisestä tuloksesta niiden osuus on vain 12 prosenttia. Verojen osuus asiamääräisestä tuloksesta on runsas neljännes, mutta euromääräisestä tuloksesta yli 40 prosenttia.

Perintätuloksen aikaansaamiseksi käytettyä aikaa, ulosoton etupainotteisuutta ja palvelukykyä kuvataan sillä, miten nopeasti velallisen ulosottoon kirjaamisesta suoritus tai ensimmäinen osasuoritus ulosotossa kertyy. Tavoitteena on, että suoritus tai ensimmäinen osasuoritus ulosotossa kertyy kolmessa kuukaudessa. Vuonna 2006 noin 77 prosenttia velkaansa lyhentävistä velallisista maksoi ensimmäisen suorituksensa kolmessa kuukaudessa asian vireille tulosta.

Perintätulosta seurataan lisäksi onnistuneen perinnän prosentuaalisena osuutena niistä velallisista, joiden osalta perintätoimet ovat päättäneet (50 %). Vastaavat tiedot kerätään käsitellyistä asioista (40 %) ja euromääräistä (20 %). Kaksi viimeksi mainittua tunnuslukua on ollut käytössä jo pitkään.

Myös perintään käytettyjen aikojen jakaumia seurataan. Ulosoton kestosta kerätään tietoja toisaalta niistä velallisista, joihin kohdistuneet perintätoimet ovat

jo päätyneet ja toisaalta niistä velallisista, jotka ovat edelleen ulosotossa. Vastaavat käsittelyaikajakaumat kerätään sekä käsitellyistä asioista että vielä perinnässä olevista asioista.

4.2.3 Selviytymismittari

Selviytymismittari kuvaa velkaongelmista selviytymistä ulosottovaiheessa.

Selviytymistä kuvaavana tunnuslukuna käytetään velkansa maksetuksi saaneiden velallisten suhteellista osuutta ulosottovelallisten kokonaismäärästä. Vuonna 2006 ulosotossa sai kokonaan velkansa maksetuksi 157 000 (v. 2005 luku oli 97 000) velallista eli 20 - 35 prosenttia. Alustavankin tavoitetaso määrittely edellyttää muutaman vuoden seuranta, joten määrittely on mahdollista tehdä aikaisintaan vuodelle 2009. Aineistosta pitäisi pystyä karsimaan tilastoinnin päällekkäisyydet siten, että velallinen sisältyy kalenterivuoden aikana tilastoihin vain kerran, vaikka välissä hän olisikin saanut maksetuksi kaikki ulosottovelkansa. Selviytymisen normaalitason ja tunnusluvun vaihteluvälin määrittelemisen edellyttää pitkän aikavälin seuranta, joten normaalitason määrittely voidaan tehdä aikaisintaan 2015. Myös tietoja velkamäärästä pitäisi kerätä.

Selviytymistä kuvaavan tunnusluvun havainnollisuus vaikuttavuuden kuvaajana tulee paranemaan, koska selviytyvien velallisten lukumäärä voidaan todennäköisesti suhteuttaa ei-selviytyvien velallisten määrään. Ei-selviytymisellä (selviytymisen vastakohtana) tarkoitetaan sellaisia velallisia, jotka ovat pitkäkestoisessa ulosotossa tai jotka toistuvasti todetaan ulosotossa varattomaksi. Näiden ei-selviytyvien velallisten määrää voidaan tulevaisuudessa todennäköisesti kuvata nykyistä paremmin kehittämällä raportointia ulosoton toimivuudesta.

4.2.4 Toimintakyvyn palauttamis- ja ylläpitomittari

Toimintakyvyn palauttamis- ja ylläpitomittari kuvaa velkavastuun päättymistä ilman suoritusta tai ilman täyttä suoritusta joko siten, että velallinen suorittaa loppuun velkajärjestelyssä ja yrityssaneerausmenettelyssä vahvistetun maksuohjelman tai velka vanhentuu. Mittarilla seurataan tapausten lukumääriä (ks. tarve erillisselvitykseen).

Velkaongelmat eivät liity vain laskusuhdanteeseen tai lamaan, vaan niitä syntyy väistämättä vakaassa taloudellisessa tilanteessa ja myös noususuhdanteen aikana. Syynä voivat olla sosiaalinen suorituseste tai yritystoiminnan epäonnistuminen. Maksuhäiriöpolitiikan keinoin voidaan vaikuttaa vain vähän tapausten lukumäärään, mutta esimerkiksi velkajärjestelyn sisältö tai velan vanhentumisaika vaikuttavat velallisten maksuhalukkuuteen.

Tunnusluvut voidaan määritellä vuonna 2008 eli sen jälkeen, kun ennen 1.3.1993 annettujen maksutuomioiden ulosottoperintä päättyi. Tunnusluvun normaali vaihteluväli voidaan määritellä aikaisintaan vuonna 2015.

4.2.5 Väärinkäytösmittari

Väärinkäytösmittari kuvaa ulosoton ja konkurssivelallisiin kohdistuvan valvonnan kykyä toisaalta tunnistaa väärinkäytöstapaukset ja toisaalta torjua väärinkäytöksiä. Tietoja voitaisiin kerätä laajoista ulosottoselvityksistä, varallisuuden siirtämisestä sivullisille, alimitoitetuista palkoista ja luontaisedusta sukulaisen yrityksessä, takavarikoista ja muista turvaamistoimista.

Väärinkäytösten laajuutta ei tunneta, mutta todennäköisesti merkittävä osa väärinkäytöstapauksista jää tunnistamatta ja selvittämättä. Vaikka väärinkäytösten ja niiden torjunnan taloudellista merkitystä ei voida kuvata, heikohko kiinnijäämisriski sinällään heikentää maksumoraalia ja oikeusjärjestelmän uskottavuutta. Kehittämällä viranomaistoiminnan kykyä tunnistaa ja torjua väärinkäytöksiä voidaan strategiakauden aikana todennäköisesti karkeasti arvioida maksuhäiriöpolitiikan vaikutusta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan.

Ulosotossa numeerisesti mitattavissa ja toteutettavissa olevan tavoitetason määrittämiseksi sekä väärinkäytösten tunnistamiseksi ja selvittämiseksi mittaristoa ja tunnuslukuja on kehitettävä edelleen (ulosottoa välttelevä velallinen, selvitettävien tapausten määrä ja niissä saadut tulokset). Välttelevällä velallisella tarkoitetaan tässä sellaista velallista, joka on tehnyt keinotekoisia varallisuusjärjestelyjä välttääkseen ulosottoa, ja jonka kohdalla tulee sovellettavaksi tällaisen järjestelyn syrjäyttämiseen oikeuttava ja velvoittava ulosottolain säännös.

Selvitettäväksi otettujen tapausten määrä vuonna 2006 oli 450. Työ vaatii erittäin korkeaa ammattitaitoa, joten tavoitetta voidaan nostaa vain vähitellen toiminnassa saatujen kokemusten perusteella. Lopullinen tavoitetaso suunnittelukauden lopussa voisi olla 1 500 tapausta vuodessa, jolloin toiminnalla voisi olla ennalta estävää vaikutusta. Toiminnan tehon luotettava mittaaminen voi olla vielä suunnittelukaudella vaikeaa.

Väärinkäytösten torjunnassa vaikuttavuus ei synny pelkästään perintätuloksen kautta, vaan myös väärinkäytöstapausten selvittämisen kautta (kiinnijäämisriski). Tosin euromääräisellä perintätuloksella on näissäkin asioissa merkitystä. Konkreettiset perintätulokset osoittavat, että toimenpiteet on kohdennettu oikein.

Perintätulokseen on luettava hakijoille tilitetyn määrän lisäksi velkojan ja velallisen välillä syntyneen sovinnon kautta syntynyt tulos (ulosotossa olevan velan maksu suoraan velkojalle) tai sellaiset varat, joiden tehtyjen selvitysten perusteella on osoitettu kuuluvan velallisen konkurssipesälle tai takaisinsaannin piiriin. Tuloksen syntyminen edellyttää useissa tapauksissa velkojan ja velallisen välisen oikeudenkäynnin päättymistä velkojan eduksi (erikoisperinnän tapauksia). Näiden tapausten käsittely kestää usein kauan valitusmenettelyjen vuoksi.

Ulosotossa väärinkäytösten torjuntaa on tehty siihen erikoistuneiden henkilöiden toimesta erikoisperintänä. Toiminnan tulos oli vuonna 2006 runsaat yh-

deksän miljoonaa euroa. Tulokset vaihtelevat vuosittain merkittävästi. Tämän tuloksen kasvu ja sen suhteellisen osuuden kasvu ulosoton kokonaisperintätuloksesta kuvaa vaikuttavuuden parantumista väärinkäytösten torjunnassa

Raukeavien konkurssien vaihtoehdoksi tuli uudessa konkurssilaissa julkisselvitys, jossa konkurssi jatkuu konkurssiasiamiehen valvonnassa. Vuosien 2007 – 2008 aikana laaditaan kriteerit julkisselvitysten kohteeksi valittaville tapauksille. Toimintaohjelman aikana seurataan julkisselvitysten lukumäärien kehitystä ja toimivuutta konkurssivelallisten toimialoittain sekä julkisselvityksen kustannuksia ja konkurssipesään palautettujen varojen määrän kehitystä. Vaikuttavuuden arviointi kehittyi vaiheittain strategiakauden aikana.

Sopimattoman ja vahingollisen liiketoiminnan estämiseksi sekä liiketoimintaan kohdistuvan luottamuksen ylläpitämiseksi voidaan määrätä *liiketoimintakielto*. Kieltoon määräämisen edellytyksistä säädetään liiketoimintakiellosta annetuslaissa (1059/1985). Kielto on voimassa 3-7 vuotta, ja sen määrää tuomioistuimien syyttäjän vaatimuksesta. Liiketoimintakiellot ovat osa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa.

Liiketoimintakieltojen määrä on noussut voimakkaasti 2000-luvulla. Syynä nousuun ovat olleet vuonna 1998 toteutetut lainsäädännön muutokset, jolloin edellytyksiä liiketoimintakieltojen määräämiseen laajennettiin. Vuoden 2006 aikana annettiin noin 349 uutta liiketoimintakieltoa (liitteen kuvio 15). Vuoden lopussa oli voimassa 785 liiketoimintakieltoa.

4.2.6 Varattomuusmittari

Varattomuusmittari kuvaa ulosotossa varattomaksi todettujen velallisten määrää. Varattomaksi toteaminen merkitsee sitä, että velkaa ei ole voitu periä ulosotossa, koska velallisella ei ole ulosmittauskelpoisia tuloja tai varoja. Ulosotto on päättynyt estetodistukseen.

Mittari käsittää kolme tunnuslukua:

- niiden velallisten yhteismäärän, jotka on todettu varattomiksi
- niiden velallisten määrän, joita ei ole aikaisemmin eli kahden edellisen vuoden aikana todettu varattomaksi
- niiden velallisten määrän, jotka on joidenkin asioiden suhteen todettu varattomaksi, mutta joiden osalta ulosotto jonkun muun asian osalta jatkuu (etuoikeutettua saatavaa, esim. elatusapuja niin paljon, ettei muille saataville kerry ulosotossa jako-osaa).

Vuonna 2006 todettiin varattomiksi kaikkiaan 151 000 velallista, joista 138 000 oli luonnollisia henkilöitä. Heidän määränsä oli lisääntynyt edellisestä vuodesta, kun taas varattomien oikeushenkilöiden määrä oli laskenut. Tunnusluvun normaali vaihteluväli voidaan määritellä aikaisintaan 2015, kun lamanaikaiset velat ovat vanhentuneet ja poistuneet ulosotosta. Sama velallinen ja velka voi sisältyä tilastointitavasta johtuen useamman kerran. Mittaria on kehitettävä edelleen.

4.2.7 Perintäkustannusmittari

Perintäkustannusmittarin taustalla on yhteiskunnan yleinen tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimus. Ulosoton kustannuksia on toistaiseksi mitattu taloudellisuudella (kustannukset/käsitelty asia) sekä tuottavuus huomioiden kustannuksilla, mitä 1 000 euron perintä maksaa ulosotossa. Organisaation hajanaisuuden ja toiminnan uudelleen organisoinnin vuoksi tavoitetaso määrittely on mahdollista vasta suunnittelukauden loppupuolella. Perintäkustannusmittarista ja erillisselvityksen tarpeesta katso kohta 3.6 "Kustannusten hallinta".

4.3 Erillistutkimukset ja -selvitykset arviointivälineinä

Maksuhäiriöpolitiikan vaikuttavuuden arvioinnissa nojaututaan hallinnonalalla toiminnan yhteydessä saatuihin tilastotietoihin sekä niiden pohjalta kehitettyjen mittarien antamaan, vähitellen täsmentyvään kokonaiskuvaan. Hallinnonalan tilastojen lisäksi arvioinnissa käytetään julkisista lähteistä saatuja vakiotilastoja. Vaikka vakioseuranta suurimmaksi osaksi tuottaa riittävän ja oikean kuvan maksuhäiriöpolitiikan vaikuttavuudesta, seuranta ja arviointia on välttämätöntä täydentää tutkimuksella ja erillisselvityksillä.

Oikeusministeriön tutkimusstrategia 2007–2012 (OM, Toiminta ja hallinto 2007:21) on julkaistu 5.6.2007. Strategia-asiakirjassa muiden muassa esitettyjen johtopäätösten mukaan oikeusministeriön hallinnonalan tutkimustoimintaa tulisi lisätä ja varata siihen riittävät resurssit.

Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on tehty maksuhäiriöpolitiikan alaan kuuluvaa tutkimusta velkaantumisesta, maksuhäiriöistä, talous- ja velkaneevonnasta, velkaongelmien hallinnasta ja velkajärjestelystä. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on selvittänyt velkahallintalainsäädännön kehitystä ja trendejä 1985 – 2005 (Paremmen sääntelyn toimintaohjelma Osa 2. valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 9/2006).

Velkaongelmien kustannusten ja velkojen uudelleen järjestelystä saatujen hyötyjen arvioinnista on julkaistu 15.3.2007 Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tuore tutkimus "Velkajärjestelyt tuomioistuimissa, Velalliset ja maksuohjelmat vuonna 2005" (OPTL:n tutkimustiedonantoja 2007:75).

Laitoksella yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa on valmisteilla velkahallintamittaristo, josta pitäisi olla hyötyä ministeriön strategiselle suunnittelulle. Myös tietosuojan toimivuudesta on käynnissä yhteinen tutkimushanke Tilastokeskuksen kanssa. Sen sijaan laitoksella ei ole toistaiseksi tutkittu ulosottoa, jota koskeva tutkimus nähdään tarpeelliseksi laajojen uudistusten vaikutusten selvittämiseksi ja vaikuttavuusmittareiden laatimiseksi.

Tuoreimmat tiedot *kotitalouksien ylivelkaantumisesta* ovat vuodelta 1999. Tiedot on kerätty osana kotitalouksien tulonjakotutkimusta. Säännönmukainen seuranta ylivelkaantuneista, joka toinen tai kolmas vuosi toteutettuna, olisi luotettava ympäristöindikaattori ja tämän toimintaohjelman ympäristökuvausta.

Perintäkustannuksista ja niiden muodostumisesta tehtävästä tutkimuksen tarpeellisuudesta on tehty selkoa jo aikaisemmin (ks. kohta 3.6).

Yksityisoikeudellisten saatavien ulosottoperinnän määräaikaisuus ja saatavien lopullinen vanhentuminen toteutuu asteittain 1.3.2008 alkaen. Tietoja muutoksen vaikutuksesta saadaan osittain ulosoton tietojärjestelmistä. Uudistus on oikeuspoliittisesti erittäin merkittävä, mistä syystä pitäisi tutkia lähemmin muun muassa sitä, vähentääkö velan määräaikaisuus velkaongelmia, edistääkö se velallisen toimintakyvyn palauttamista, miten muutos vaikuttaa erilaisesta sosiaaliekonomiselta taustalta oleviin henkilöihin, ja ketkä ovat vanhentuvissa veloissa velkojina. Maksuhäiriöpolitiikan vaikuttavuuden kannalta olisi olennaista kuvata oletettujen positiivisten vaikutusten toteutuminen ja myös velan perinnän määräaikaisuuden mahdolliset negatiiviset vaikutukset.

Velkahallintaohjelmassa on väestön velkaongelmien säännönmukaisen seurannan lisäksi tutkimuskohteina mainittu:

- kulutusluottomarkkinoiden uudet riskit
- velkaongelmien ennaltaehkäisy ja taloudellinen neuvonta
- julkisen vallan asema velkojana.

4.4 Vaikuttavuuden arvioinnin keskeiset kysymykset ja painopistealueet

Suunnittelukauden aikana vaikuttavuuden arvioinnin keskeisimmät kysymykset ovat

- ulosoton toimivuus (miten ulosotto toimii suhteessa asetettuihin vaikuttavuustavoitteisiin ja miten sen pitäisi toimia?)
- velkajärjestelyn toimivuus (miten velkajärjestely toimii suhteessa asetettuihin vaikuttavuustavoitteisiin ja miten sen pitäisi toimia, edistävätkö velkajärjestelyn uudistukset sosiaalista selviytymistä?).

4.4.1 Ulosoton toimivuus

Se, miten ulosotto toimii, on maksuhäiriöpolitiikan vaikuttavuuden kannalta keskeinen kysymys kolmesta syystä:

- Valtaosa velkaongelmista käsitellään ulosotossa. Ulosoton kohteena on vuosittain noin 400 000 henkilöä. Näiden henkilöiden velkaongelmien syvyys vaihtelee lievista maksuviivästyksistä ylivelkaantumiseen.
- Ulosoton kustannukset ovat vuodessa runsaat 83 miljoonaa euroa ja valtaosa yhteiskunnan maksuhäiriöiden hoitoon käyttämistä resursseista on sidottu ulosottolaitoksen ylläpitoon.
- Ulosoton rooli harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa on merkittävä.

Ulosoton toimivuus vaikuttavuustavoitteiden kannalta tarkoittaa sitä, että menettely on ollut oikeudenmukainen sekä velallisen että velkojan kannalta. Menettely on ollut tehokasta ja asiallista ja turvannut velalliselle laissa turvatun vähimmäisturvan.

4.4.2 Velkajärjestelyn toimivuus

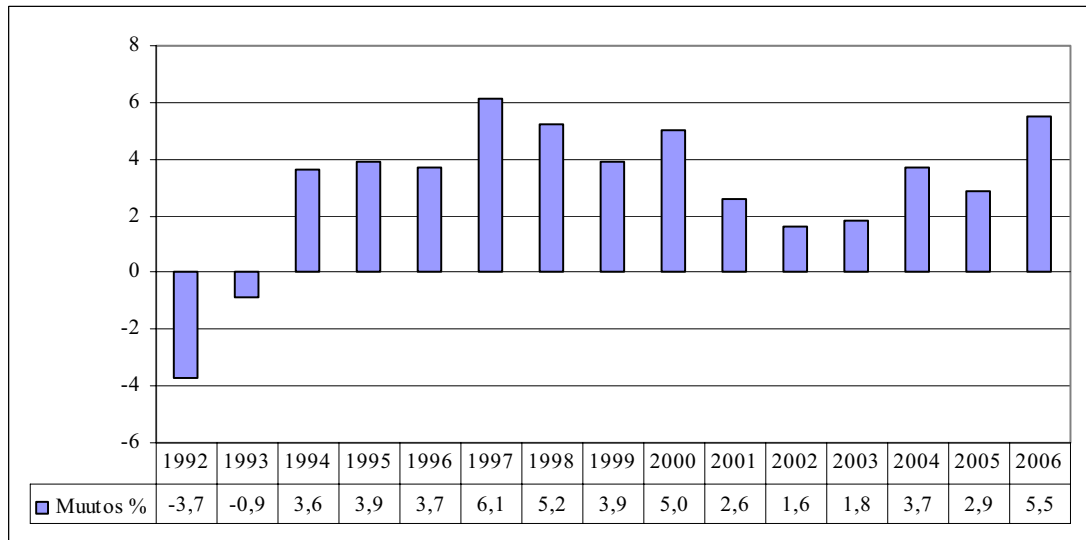
Velkajärjestelylaki muodostaa velkaongelmien hallintapolitiikan ytimen. Lain säännökset ovat perustana kaikessa velkaongelmien järjestelyssä. Järjestelmän vaikutusten seuranta määräajoin on tärkeää. Etenkin järjestelyn saaneista velallisista (kenelle velkajärjestely myönnetään ja minkälaisessa taloudellisessa tilanteessa) ja maksuohjelmien sisällöstä tarvitaan päivitettyä tietoa määräajoin. Viimeisin maksuohjelmatutkimus on tehty ja se koskee vuonna 2005 vahvistettuja maksuohjelmia, Tutkimuksesta raportoidaan lähiaikoina. Tarve tehdä uusia maksuohjelmatutkimuksia määräajoin säilyy.

Liite 1 Taustatilastot

Liite 2 Yhteenveto toimenpiteistä aikatauluineen

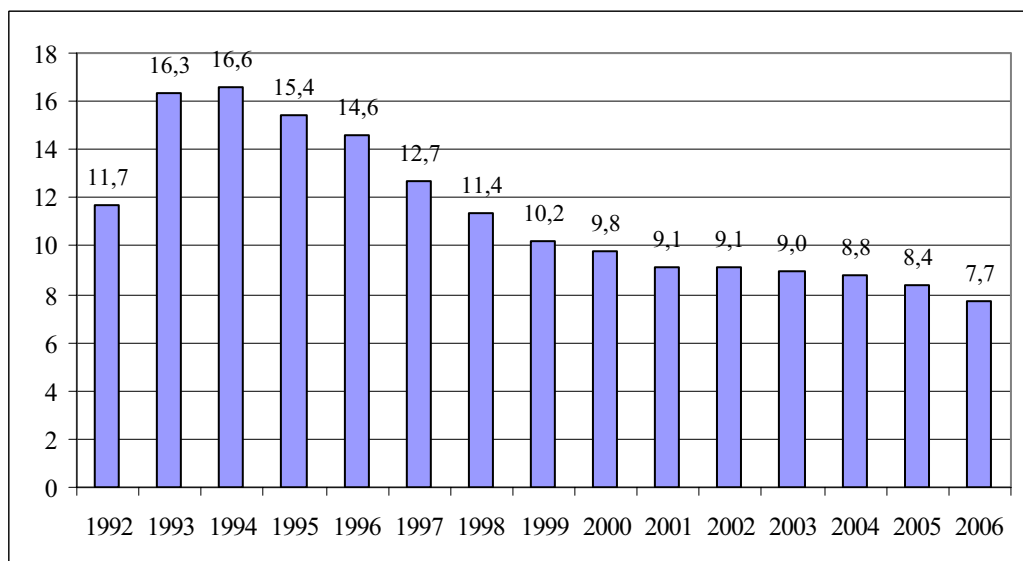
TAUSTATILASTOT

Kuvio 1.
BRUTTOKANSANTUOTTEEN VOLYYMIN MUUTOS VUOSINA 1991-2006 %



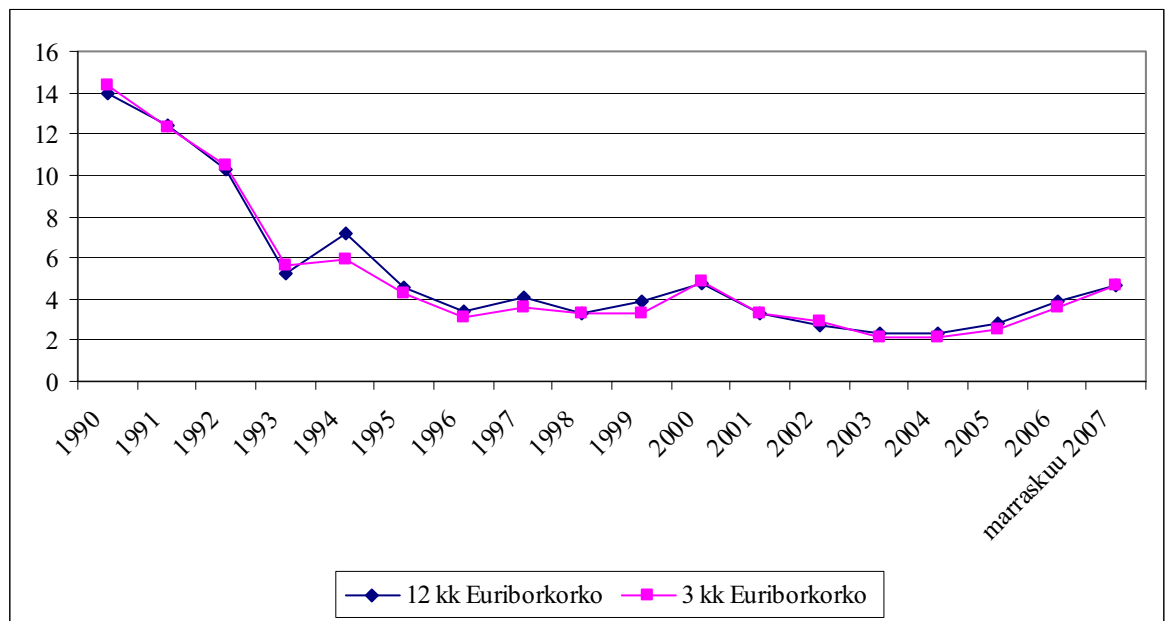
Lähde: Tilastokeskus, valtiovarainministeriö, v. 2006 ennakkotieto, v. 2007 valtiovarainministeriön ennuste 4,4 %

Kuvio 2.
KESKIMÄÄRÄINEN TYÖTTÖMYYSASTE VUODESTA 1992, %



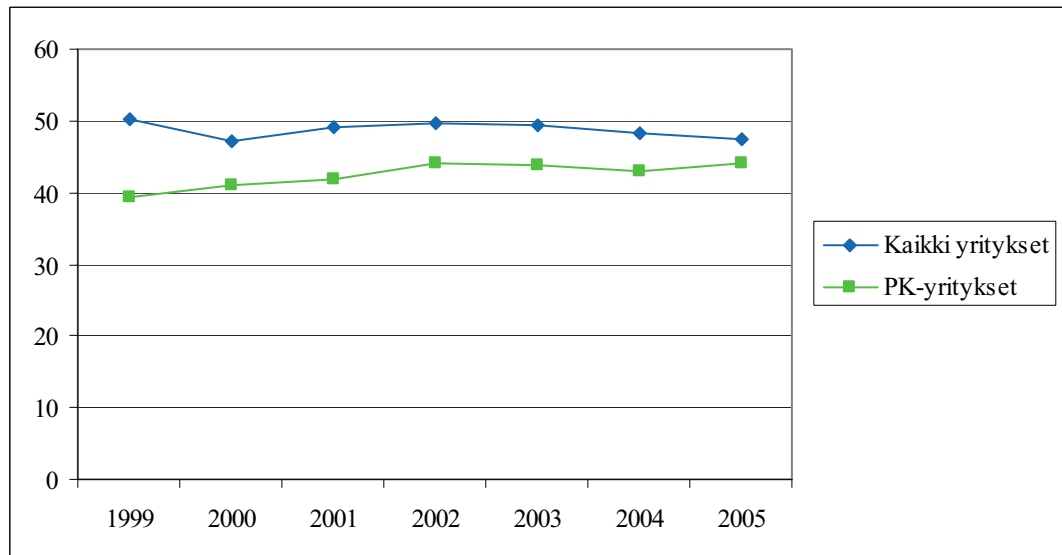
Lähde: Tilastokeskus, v. 2007 valtiovarainministeriön ennuste 6,7 %

Kuvio 3.
KORKOKEHITYS VUODESTA 1990, TILANNE VUODEN LOPUSSA, %



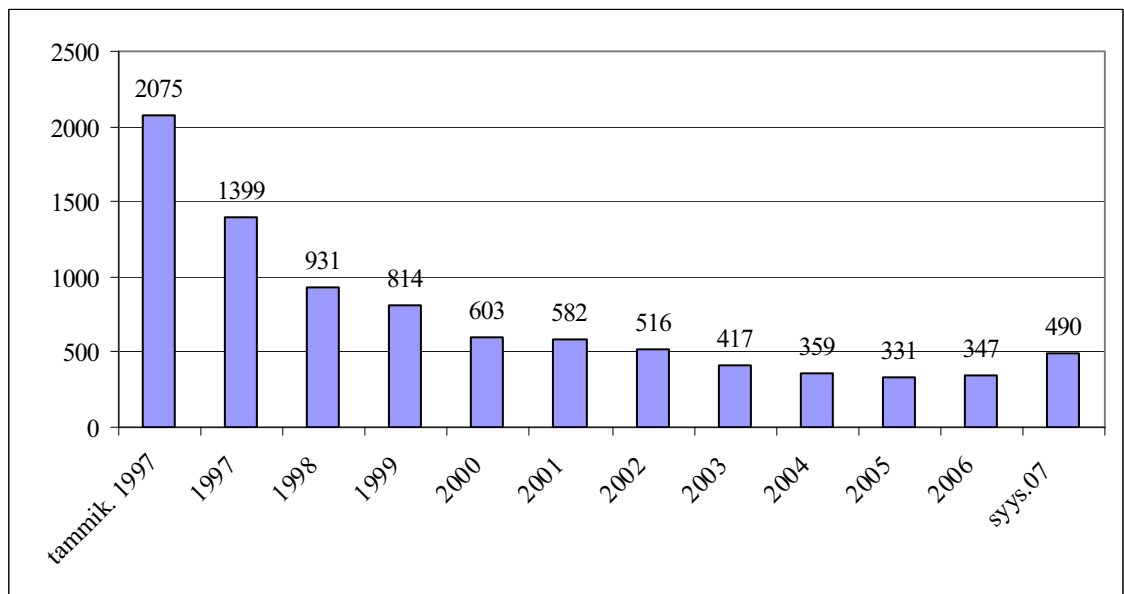
Lähde: Suomen Pankki

Kuvio 4.
YRITYSTEN OMAVARAISUUSASTE VUODESTA 1999, %



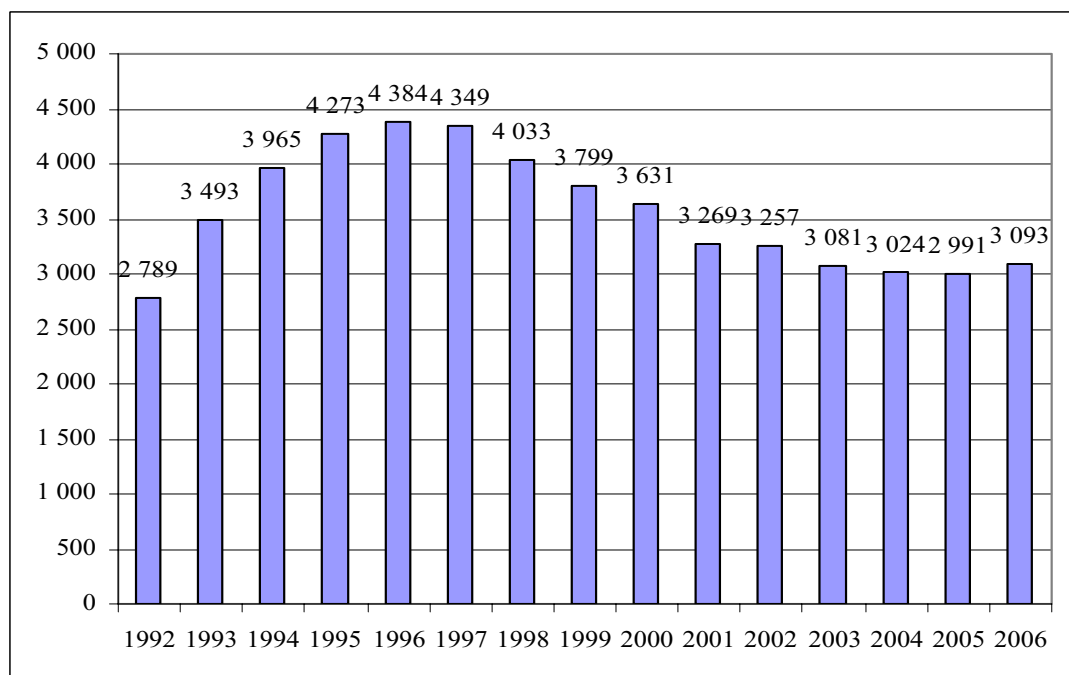
Lähde: Tilastokeskus

Kuvio 5:
PANKKIKONSERNIEN JÄRJESTÄMÄTTÖMÄT SAAMISET JA ARVONALENNUS-
TAPPIOT VUODESTA 1997, TILANNE VUODEN LOPUSSA, MILJ. EUROA



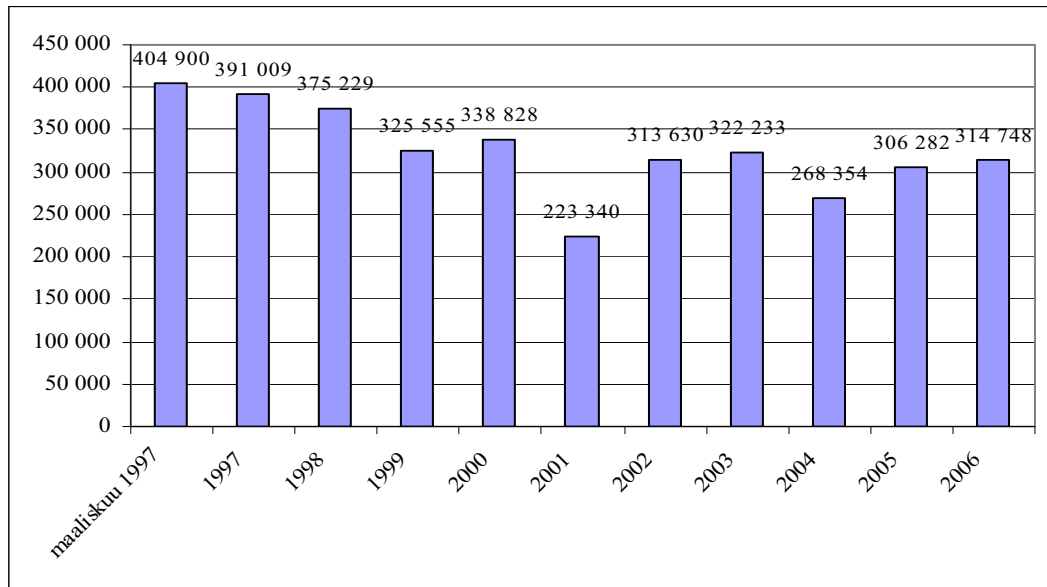
Lähde: Rahoitustarkastus

Kuvio 6.
VEROJÄÄMIEN KEHITYS VUODESTA 1992, TILANNE VUODEN LOPUSSA
MILJ. EUROA



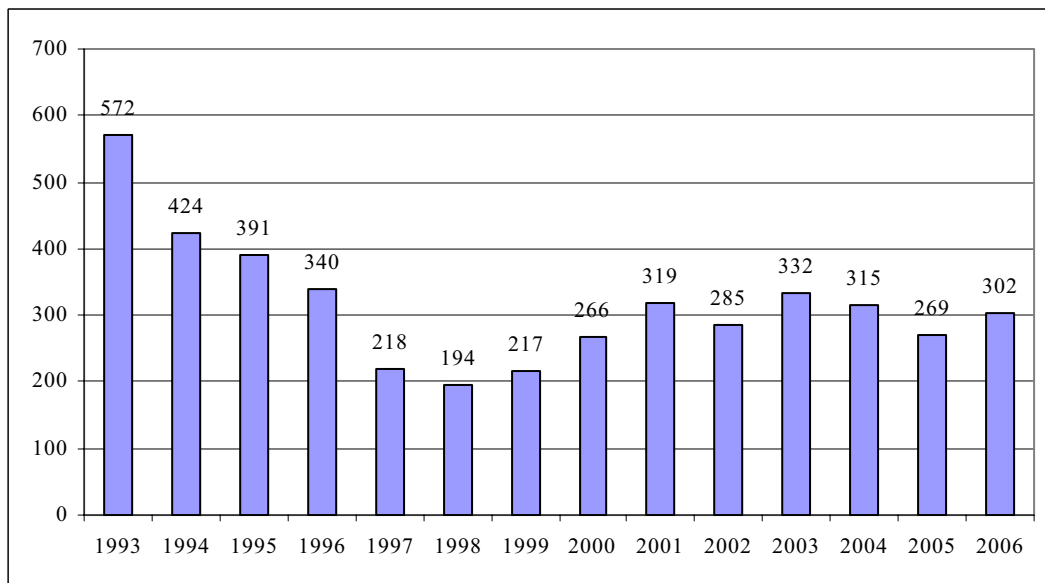
Lähde: Verohallitus

Kuvio 7.
JÄÄMÄVELALLISTEN MÄÄRÄ VUODESTA 1997



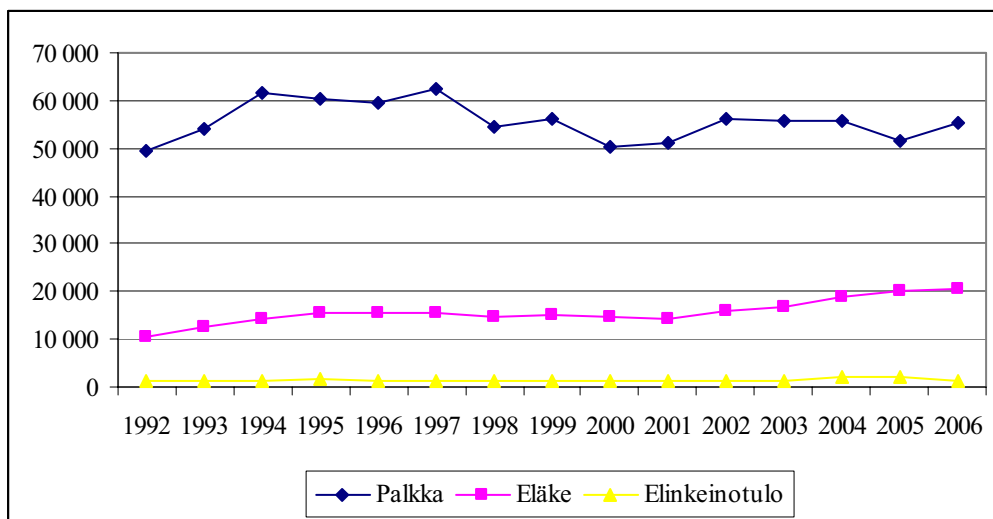
Lähde: Verohallitus

Kuvio 8.
KÄRÄJÄOIKEUKSIIN SAAPUNEET YRITYSSANEERAUSHAKEMUKSET
VUODES-TA 1993



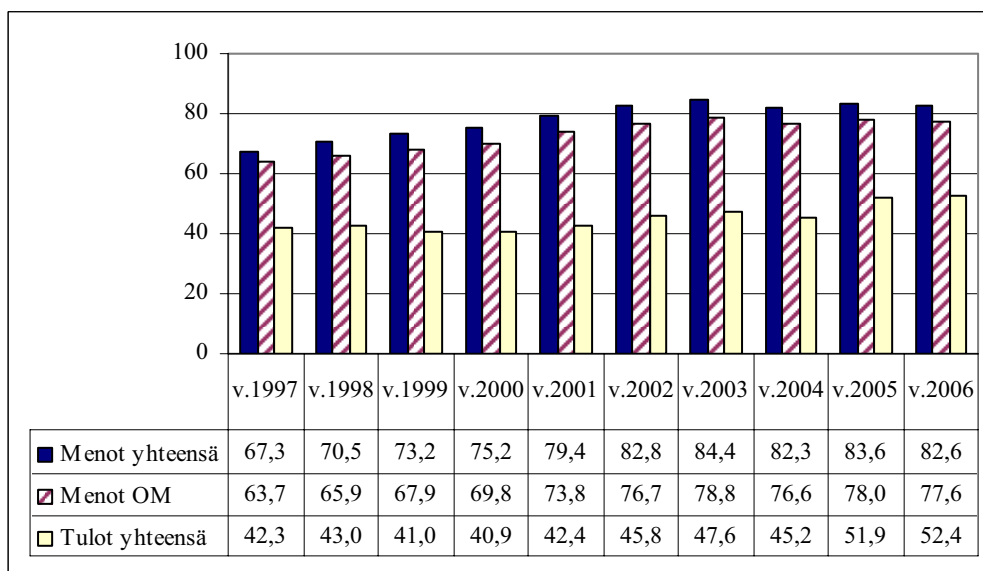
Lähde: Tilastokeskus, v. 2007 oikeusministeriön ennuste 350 kpl

Kuvio 9.
VUODEN LOPUSSA VOIMASSA OLEVAT MAKSUKIELLOT VUODESTA 1992



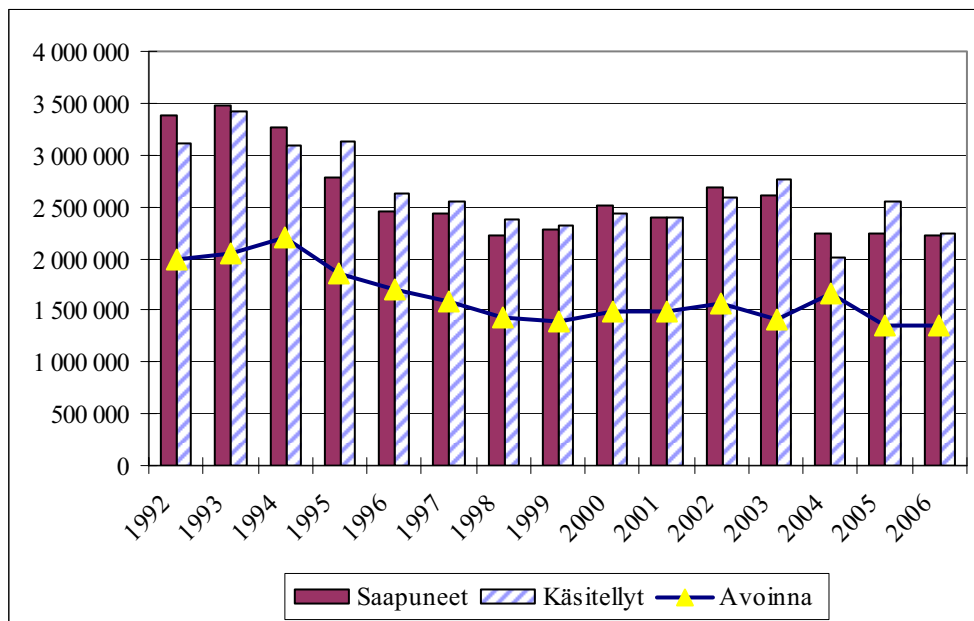
Lähde: Oikeusministeriö

Kuvio 10.
ULOSOTTOLAITOKSEN TULOT JA MENOT VUODESTA 1997, MILJ. EUROA



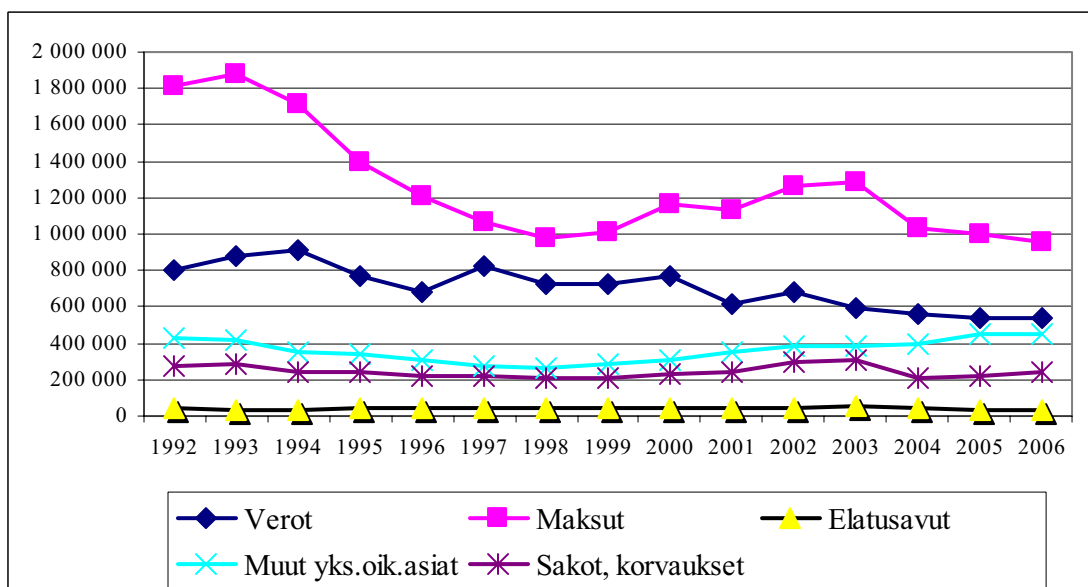
Lähde: Oikeusministeriö

Kuvio 11.
ULOSOTOSSA KÄSITELTÄVÄNÄ OLLEET ASIAT VUODESTA 1992



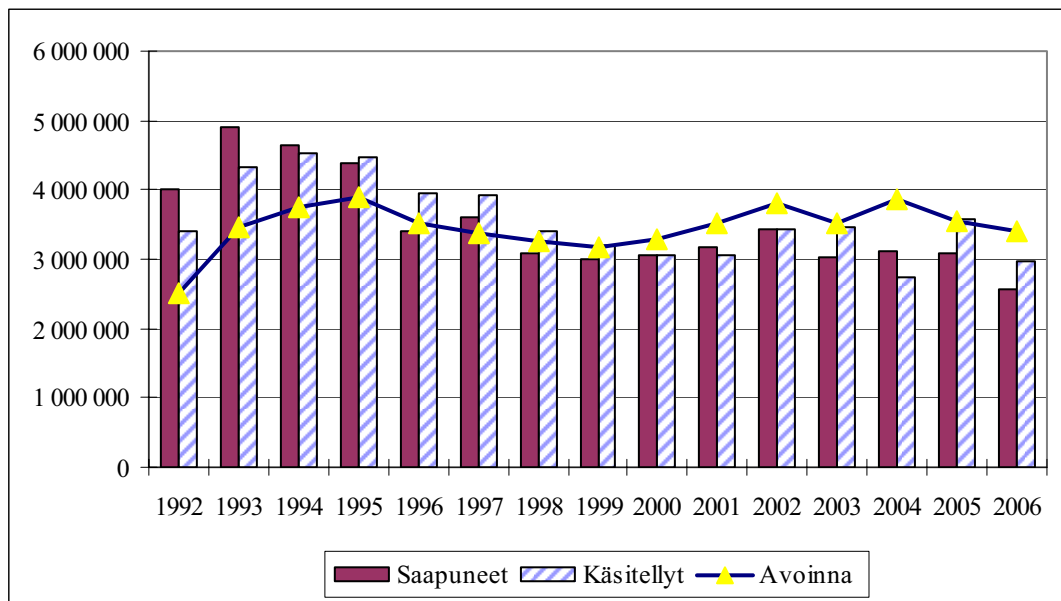
Lähde: Oikeusministeriö, saapuvat asiat v. 2007 oikeusministeriön ennuste 2,6 milj. kpl

Kuvio 12.
ULOSOTOSSA KÄSITELTÄVÄNÄ OLLEET ASIAT ASIARYHMITTÄIN
VUODESTA 1992



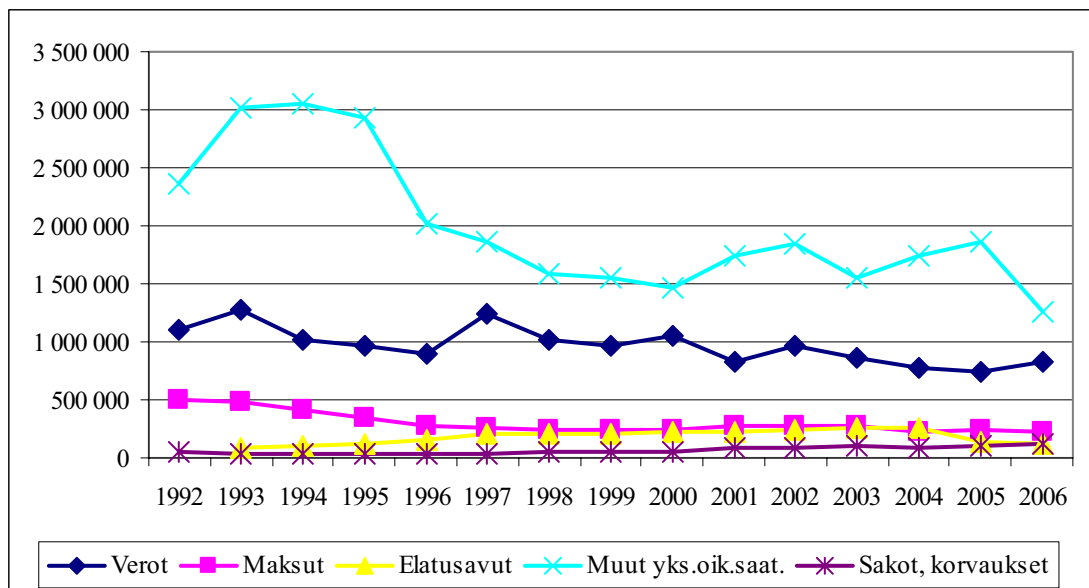
Lähde: Oikeusministeriö

Kuvio 13.
 ULOSOTTOSSA PERITTÄVÄNÄ OLLEET RAHASAAMISET
 VUODESTA 1992, 1000 €



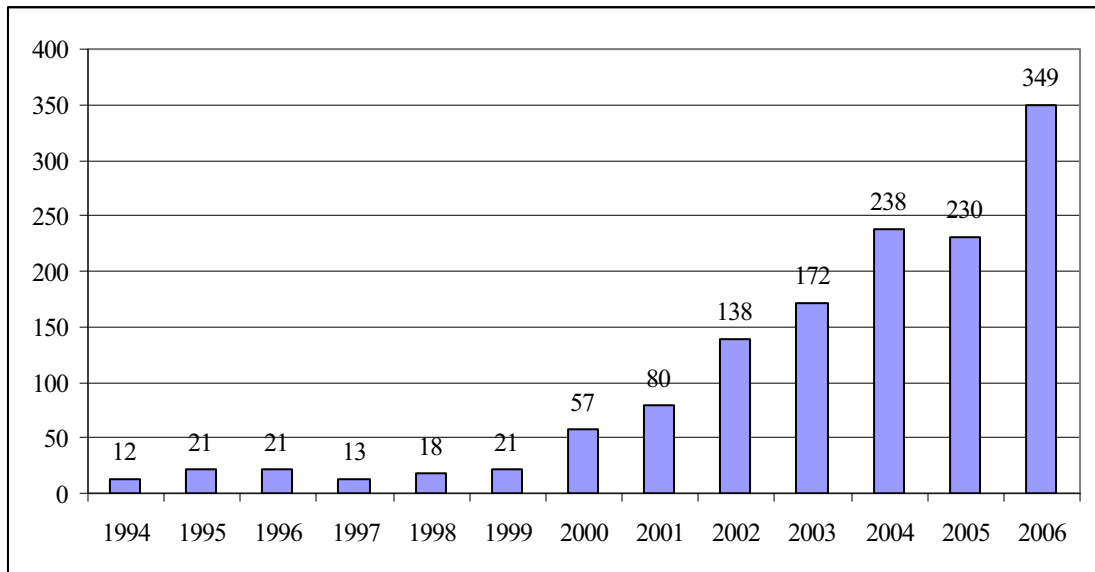
Lähde: Oikeusministeriö, [saapuvat v. 2007 oikeusministeriön ennuste](#) 2,5 mrd. euroa

Kuvio 14.
 ULOSOTTOON PERITTÄVÄKSI SAAPUNEET RAHASAATAVAT
 VUODESTA 1992, 1000 €



Lähde: Oikeusministeriö, Elatusapuja alettu tilastoida vasta v. 1993 ja vuosien 1993-1997 tiedot koskevat vain atk-piirejä.

Kuvio 15.
ANNETUT LIIKETOIMINTAKIELLOT VUODESTA 1994,
TILANNE VUODEN LOPUSSA



Lähde: Oikeusministeriö, voimassa syyskuun 2007 lopussa 890 kpl

MAKSUHÄIRIÖPOLITIIKAN TOIMENPITEET AIKATAULUINEEN

	v. 2008	v. 2009	v. 2010	v. 2011
1	1.1 Ulosottolain kokonaisuudistus	Vaikutusten seuranta, myös tilastollinen seuranta		
	1.2 Ulosotto-organisaation uudistaminen			
	Organisaatiouudistuksen B-vaihe voimaan; ulosottopiirien määrä vähenee 51:stä 22:een			
	Ulosoton keskushallinnon uudelleen organisoiminen valmistelu (HE)	Valmistelu jatkuu	Ulosoton hallinto- virasto aloittaa toimintansa	
2	Erikoisperinnän (harmaan talouden torjunta, rikoshyödyn palauttaminen) organisointi koko maahan	Toiminta käynnistynyt koko maassa; seuranta ja arvio	Seuranta ja arvio	Seuranta ja arvio
3	Kihlakunnanvoudeniksi aikoville koulutus- ja harjoitusohjelma ("voutiakatemiat")	Koulutusohjelma jatkuu	Koulutusohjelma jatkuu	Koulutusohjelma jatkuu
4	Luottotietolainsäädännön uudistaminen	Vaikutusten seuranta ja arviointi jatkuu		
5	Kulutusluottolainsäädännön uudistaminen, lainsäädäntötarpeet	Jatkotoimet		

		v. 2008	v. 2009	v. 2010	v. 2011
6	Maksuhäiriöpolitiikan vaikuttavuutta kuvaavien mittareiden kehittäminen	Mittareiden kehittäminen käynnissä; tavoitetason määrittely;	Käyttöön		
7	Perinnästä aiheutuvien kokonaiskustannusten selvittäminen; kulujen muodostuminen erityisesti julkisten maksujen perinnässä ja mahdollisuus asiamiehen käyttämiseen näiden perinnässä	Tutkimus käynnistetään (Optula)	Jatkotoimista päättämisen tutkimustulosten perusteella (mahdollinen lainsäädäntö, hinnoittelu); jatkotoimien käynnistäminen	Jatkotoimet	

Vuodet 2010 - 2011 tarkentuvat myöhemmin.



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

PL 25
00023 VALTONEUVOSTO
puh. (09) 160 03
www.om.fi

PB 25
00023 STATSRÅDET
tfn (09) 16003
www.jm.fi